

# **LES CAHIERS DU COMITÉ D'HISTOIRE**

**De la politique de la main-d'œuvre à la politique de  
l'emploi : cent ans de placement  
Colloque du 20 octobre 2017**

**Cahier n°22  
2018**

**Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de  
l'emploi et de la formation professionnelle**

En application du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Ministère du travail  
Paris 2018

ISSN n°1628-2663

## Sommaire

### Allocution

Agnès JEANNET, Présidente du CHATEFP ..... 5

### Ouverture de la séance

Claude JEANNEROT

Ambassadeur chargé des relations sociales internationales..... 7

### Introduction

Norbert OLSZAK, Professeur à l'école de droit de l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne ..... 15

### Première Partie

**Les évolutions du marché du travail avant la création de l'ANPE ..... 19**

Benjamin JUNG, Historien, chercheur associé à l'université de Paris VII :

Avant 1914 : mise en cause du placement privé et débuts timides de l'action publique ..... 21

Vincent VIET, Historien (CERMES 3, CNRS, INSERM, EHESS) :

De la main- d'œuvre à l'emploi ou les soubresauts d'une politique, 1914-1950 ..... 29

Jacques FREYSSINET, ancien Président du conseil d'administration de l'ANPE :

La création de l'ANPE : la mobilité de l'emploi pour la gestion des restructurations ..... 37

### Deuxième Partie

**La préparation de l'ordonnance du 13 juillet 1967 et sa mise en place ..... 53**

### Table ronde

Martine THÉVENIAUT, Historienne du temps présent ..... 55

Bernard DUTOIT, ancien Chargé de mission à l'ANPE..... 59

Guy MÉTAIS, ancien Directeur général de l'ANPE ..... 65

Jacques DELPY, ancien Directeur général de l'ANPE ..... 81

## Troisième Partie

<b>L'évolution de l'ANPE .....</b>	<b>89</b>
------------------------------------	-----------

### **Table ronde**

Dominique BALMARY, Conseiller d'État honoraire, ancien Délégué à l'emploi .....	91
Jean-Bernard COFFY, Directeur de la gouvernance et du partenariat de Pôle emploi Rhône-Alpes...	93
Jacques FREYSSINET, ancien Président du conseil d'administration de l'ANPE ...	97
Michel BERNARD, ancien Directeur général de l'ANPE .....	99
Annie GAUVIN, représentante du directeur général de Pôle emploi .....	105

### **Conclusion générale**

Norbert OLSZAK, Professeur à l'école de droit de l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne .....	111
Bibliographie .....	119
Publications du CHATEFP .....	121

## ALLOCUTION

**Agnès JEANNET**  
Présidente du CHATEFP

Bienvenue ! Bienvenu à vous tous qui participez à ce colloque sur l'histoire du placement en cette année 2017 qui a vu le 13 juillet le cinquantenaire de l'ordonnance de 1967 qui a créé l'Agence Nationale Pour l'Emploi.

La mission du Comité d'Histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle que je préside, est d'éclairer le présent par une meilleure connaissance du passé. J'utilise souvent l'image de la boussole, savoir d'où l'on vient pour comprendre où l'on va. Au-delà de cette mission d'éclairage, le Comité assure un lien entre les acteurs passés et présents des politiques du ministère. Entre les retraités et les actifs.

Je salue une personnalité qui va nous rejoindre qui est Gabriel MIGNOT que tout le monde connaît ici, qui a été délégué général à l'emploi et qui nous a annoncé qu'il pourrait être un grand témoin dans la salle pour nourrir nos échanges.

Au côté du Comité, vous savez que nous avons une commission scientifique qui est le moteur des projets que conduit le Comité, puisque c'est cette commission qui construit le contenu scientifique et je remercie tout particulièrement le Professeur Norbert OLSZAK, professeur à l'école de droit de Paris-I qui a été initiateur de ce projet et référent scientifique tout au long de la préparation de ce colloque. J'associe à ces remerciements tous ceux qui sont dans la salle et qui ont contribué à cette préparation, sous la houlette de Norbert OLSZAK.

Au nom du Comité, je remercie également les intervenants de ce matin qui vous livreront une analyse historique des évolutions des services de placement et du rôle de l'État dont, Benjamin JUNG, historien, chercheur à Paris VII, auteur du livre *La bataille du placement* dont nous soutenons la publication. Vincent VIET, historien, membre de la commission scientifique du Comité, spécialiste de l'histoire sociale de l'entre-deux guerres, et Jacques FREYSSINET, économiste et ancien président du conseil d'administration de l'ANPE que nous retrouverons cet après-midi dans une des tables-rondes, celle qui sera présidée par Dominique BALMARY.

Enfin, j'ai vraiment le plaisir et l'honneur de remercier Claude JEANNEROT d'avoir accepté d'ouvrir nos travaux. C'est une chance me semble-t-il de bénéficier, Monsieur l'Ambassadeur, de votre double expérience, sur le plan national et sur le plan international. Au sein de l'ANPE, vous avez été successivement, conseiller professionnel, délégué départemental puis directeur régional. Vous avez ensuite pris les mêmes fonctions de directeur régional au sein de l'AFPA avant de devenir directeur général adjoint au niveau national. Vous avez ainsi pratiqué, sur le terrain les différents leviers de la politique de l'emploi, intermédiation, indemnisation, formation professionnelle. Au Sénat, élu sénateur du Doubs, vous avez contribué à plusieurs missions d'évaluation de politique sociale, sur le revenu de solidarité active, sur la lutte contre le SIDA, mais surtout vous avez présidé la mission d'information sur Pôle Emploi qui a abouti en 2011 au rapport intitulé « Une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier ».

Ambassadeur chargé des relations sociales internationales, vous êtes aussi le représentant de la France au Bureau international du travail et vous avez animé un travail remarquable qui a produit la contribution de la France sur l'avenir du travail dans le cadre de l'appel international lancé par l'OIT pour son centenaire.

La dimension internationale a été un des éléments qui ont conduit à la création de l'Agence Nationale Pour l'Emploi en 1967.

Je pense intéressant que vous puissiez nous parler des travaux en cours à l'OIT sur les évolutions du monde du travail. Cet éclairage sur notre environnement international est important et stimulera nos réflexions.

Monsieur l'Ambassadeur, je vous passe la parole.



## OUVERTURE DE LA SÉANCE

**Claude JEANNEROT**

Ambassadeur chargé des relations sociales internationales

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs chacun dans vos titres et qualités,  
Chers amis,

Je mesure à cet instant et en ce lieu symbolique, la salle LAROQUE qui concentre une part d'histoire du Ministère du Travail, je mesure l'honneur que vous me faites en me confiant l'ouverture de cette journée de colloque et d'anniversaire. Bien d'autres, à l'évidence, et ils sont légion, auraient pu endosser cette responsabilité avec une légitimité et une dignité peut-être plus incontestables. Des noms me montent aux lèvres, vous en avez cité un, Gabriel MIGNOT, un ancien délégué à l'emploi qui a fortement marqué son époque. Jacques FREYSSINET un ancien et remarqué président du conseil d'administration. Des directeurs généraux de l'ANPE qui ont fait l'institution, Guy MÉTAIS, Jacques DELPY, Michel BERNARD et bien d'autres.

On aurait pu aussi mobiliser un syndicaliste témoin et acteur de cette histoire sociale. Je pense à mon ami Dominique GUYOT qui, de plus, est un véritable militant de ce Comité d'Histoire. Ce choix, après tout, Madame la Présidente aurait été juste, mais, et je vous dois cette explication, je n'ai accepté cette responsabilité que pour un seul motif, celui que vous a livré Agnès JEANNET dans son mot d'accueil. Mes engagements d'aujourd'hui auprès de l'Organisation internationale du travail, comme ceux d'hier dans ma vie politique, ont à voir avec mon histoire personnelle au sein de l'ANPE. Je crois même que la richesse de cette histoire ANPE a été décisive pour la suite de mon parcours. Ce parcours, vous l'imaginez a été jalonné de beaucoup de rencontres et, à cet instant, je vois apparaître beaucoup de visages. C'est une cohorte infiniment nombreuse qui pendant 50 ans a fait le service public de placement. Les cadres bien sûr qui ont construit l'offre de service mais aussi et peut-être, surtout, ces milliers d'agents qui ont permis l'accueil des demandeurs d'emploi et des responsables d'entreprises et comment ne pas associer aussi à cette évocation la cohorte indénombrable de ces demandeurs d'emploi accueillis, tout au long de ces 50 ans et qui constituent, après tout, la seule justification de ce service public.

Tout au long de cette longue et riche histoire, les hommes et les femmes accueillis au-delà des difficultés inhérentes du marché du travail, ont su trouver ici des espaces de paroles et d'espoir. Saura-t-on jamais évaluer l'importance de cette fonction sociale assurée par le service public et comment ne pas associer enfin à ce rendez-vous, tous ces chefs d'entreprises, de toutes tailles, qui ont confié leurs offres d'emploi à l'institution, et sans lesquels il n'y aurait pas de fonction d'intermédiation possible. Dans cette immense fresque un visage surgit avec force et présence et vous me permettrez de l'évoquer, il s'agit de Gérard VANDERPOTTE, un ancien directeur général trop tôt disparu et il avait encore tant à donner à la vie publique et c'est lui, qui à mes yeux, a véritablement armé l'établissement pour en faire un outil moderne de lutte contre le chômage de masse et pour beaucoup d'aspects Pôle emploi vit aujourd'hui encore de son héritage.

M'inscrivant dans cette longue lignée je mesure donc, Madame la Présidente, l'honneur qui m'est fait. Je mesure aussi du même coup la difficulté de ma tâche. Comment donc ouvrir cette journée, et puisqu'il s'agit d'un anniversaire, il est d'usage et c'est ce qu'attendent les invités, de raconter l'histoire de la naissance et d'évoquer toutes les circonstances qui ont permis sa conception.

Mais je ne suis pas historien. Je laisserai donc le soin à Norbert OLSZAK qui connaît tout de l'histoire du travail, tout de suite après moi, de tout vous dire. Pour autant et vous l'attendez, je me dois d'évoquer ce moment très singulier de 1967. Non en tant que spécialiste mais tout simplement en qualité d'acteur et de témoin de cette époque.

Mon état civil, hélas, et mon expérience me permettent de revendiquer ce titre de témoin, ce titre d'ailleurs partagé par beaucoup d'autres ici, mais en même temps, Madame JEANNET m'y a invité, je mettrai à profit mes fonctions actuelles de représentant du gouvernement auprès de l'OIT pour élargir avec vous - si vous le voulez bien - notre regard, modestement et succinctement au-delà des frontières nationales. Cet anniversaire nous en offre le prétexte et sans doute aussi la nécessité.

Rappelons-nous donc d'abord notre histoire. Après la promulgation de l'ordonnance 97-578 du 13 juillet 1967, parue au journal officiel du 19 juillet et portant création d'une agence nationale pour l'emploi, tout va très vite. La couverture territoriale de ce nouvel organisme est achevée dès 1974 et c'est un tour de force. C'est qu'à l'époque tout le monde veut son agence locale pour l'emploi. C'est un signe de modernité que d'avoir dans sa commune ou son territoire un établissement ANPE. Rappelez-vous les affiches de l'époque. Une jeune et belle hôtesse en uniforme bleu ciel incarne le nouvel établissement public. Son premier directeur, Guy SERVAT, se plaît à souligner que l'ANPE est la première administration de France à adopter le costume d'hôtesse. Cette mesure est destinée à montrer - elle est symbolique - que les chômeurs, appelés désormais demandeurs d'emploi, sont accueillis non pas comme des usagers mais comme des clients. Les locaux sont soignés et accueillants, de belles plantes vertes agrémentent l'espace mais comment en est-on arrivé là ? C'est une longue histoire qui se confond évidemment avec toute l'histoire sociale de notre pays. Cette histoire a souvent été racontée, je pense en particulier aux travaux, Madame la Présidente, du Comité d'Histoire, partagés à la faveur du centenaire du Ministère du Travail, en 2006, sous l'égide de Martine THÉVENIAUT. Je vous invite à vous y référer.

Mais comment en est-on arrivé là ? Au fond, le contexte de l'époque exprime l'essentiel. En 1967, notre pays compte 200 000 chômeurs, soit 2,5% de la population active. Avec nos yeux d'aujourd'hui, évidemment, ce chômage, on aurait raison de le considérer comme anecdotique mais on est au cœur des Trente Glorieuses. Le produit intérieur brut progresse de 5% l'an ; les entreprises se développent et peinent à trouver la main-d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin. En 1965, le directeur général du travail et de l'emploi de l'époque, Monsieur Jacques CHAZELLE, indique le premier qu'il faut désormais, je le cite « mettre en place une politique active visant au meilleur emploi ce qui invite à une sérieuse modernisation des services publics de l'emploi ». Mais, l'étape décisive sera constituée par le rapport ORTOLI. Dans le cadre des travaux du Plan, Georges POMPIDOU, Premier Ministre, sollicite François-Xavier ORTOLI, chef du service des affaires sociales au Plan. Il lui demande un rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie. Tout va très vite alors, les organisations professionnelles et syndicales sont auditionnées. Des voyages sont organisés à l'étranger. Jacques DELORS se rend en Suède tandis que Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT accompagnée de Guy MÉTAIS, qui était alors tout jeune rapporteur au Plan, vont en Allemagne. Déjà, à l'époque, le modèle allemand fait référence auprès de nombreux jeunes politiques et ses brillants émissaires rentrent éblouis de leur voyage. Ils comparent les images rapportées avec celles des bureaux de main-d'œuvre, chargés à l'époque d'accueillir les chômeurs. Au-delà, ils en reviennent surtout avec une conviction : il ne faut plus mélanger la fonction d'inspecteur du travail avec les fonctions de placement. De plus, il faut un seul organisme pour tous ceux qui veulent changer d'emploi et évoluer et cet organisme ne doit pas se limiter à l'accueil des seuls chômeurs. Enfin, cet organisme doit pouvoir mobiliser pleinement la fonction formation au service du reclassement.

Le rapport ORTOLI prévoit donc un nouvel établissement comportant trois fonctions. La gestion des services de placement et d'orientation, la gestion de la formation professionnelle, et enfin la fonction de gestion du fonds national de l'emploi. Trois mois après la publication du rapport, l'ANPE est donc créée par ordonnance.



Le gouvernement veut aller vite d'où son choix d'ailleurs des ordonnances. Il veut aller vite pour pallier, je le cite « les conséquences sociales de l'évolution économique ». En d'autres termes, il s'agit de permettre à tous ceux qui le veulent d'acquérir la formation nécessaire pour accéder aux qualifications disponibles sur le marché. Ces missions essentielles sont la prospection des emplois et le placement des travailleurs. Il faut entendre à l'époque Jacques CHIRAC, alors tout jeune secrétaire d'État à l'emploi, expliquer, justifier sur les ondes de l'ORTF avec enthousiasme la création de l'ANPE. Je le cite « il faut mettre fin à l'assistance et au chômage, ces deux notions périmées. Il faut promouvoir la solidarité nationale seule, de nature, à garantir la dignité » ; et lorsque pour ma part, je rejoins l'agence du Havre le 2 janvier 1972, elle vient de recevoir son label ANPE, elle est encore pour quelques temps hébergée dans les anciens bureaux de main-d'œuvre mais les nouvelles équipes sont au travail, les prospecteurs placiers - en particulier - sont à l'œuvre. Premier conseiller professionnel accueilli dans cette agence, ils comptent sur moi pour remettre au travail par tous les moyens, formations, accompagnement psychologique, les demandeurs d'emploi inscrits et ainsi pouvoir répondre aux nombreuses offres d'emploi non satisfaites. Alors que le pays ne compte à ce moment-là que 300 000 chômeurs, l'inadéquation reste insupportable devant tant d'offres qui restent insatisfaites. Alors on se tourne vers tous les actifs « pour un meilleur emploi » tel était alors notre premier slogan invitant ainsi tous ces actifs à toutes formes de mobilités, géographiques, professionnelles.

Je me souviens, en juin 1972, de ces réunions d'information organisées dans les collèges et les lycées techniques, les jeunes titulaires d'un diplôme professionnel repartaient, chacun, avec plusieurs offres d'emploi. Ainsi, dans les années 70, les effectifs du tout nouvel établissement vont se stabiliser autour de 4000 agents. L'expérience de ces premières années est inoubliable. Elles offrent des opportunités exceptionnelles d'innovation et d'expérimentation. C'est dans ce contexte par exemple que va naître le chantier du ROME (répertoire opérationnel des métiers et emplois) avec Georgette GUYOT qui est ici et que je salue, qui en devient le chef de file, j'aurai la chance de compter parmi les acteurs de cette belle aventure.

La suite, chers amis, vous la connaissez. Les chocs pétroliers successifs vont largement bouleverser le contexte économique et social. Le chômage de masse qui durablement s'installe va conduire l'institution à se développer pour faire face à la charge mais aussi et surtout à se professionnaliser davantage par l'intermédiaire, notamment, d'une offre de service de plus en plus diversifiée. Pendant toute cette période et ça continue aujourd'hui, les agents sont en première ligne pour assurer cette fonction d'intermédiation. Mais, voilà qu'au lendemain de son quarantième anniversaire en 2008, l'ANPE disparaît pour fusionner avec les ASSEDIC dans une organisation unique baptisée Pôle Emploi.

Ainsi est mis fin à cette dichotomie entre les fonctions de placement et d'indemnisation. Il faut reconnaître que cette situation de séparation n'avait que peu d'équivalent en Europe et, ce qui est sûr, c'est que cette séparation indemnisation/placement, n'était pas de nature à faciliter les démarches des demandeurs d'emploi. C'est pourquoi d'ailleurs, la loi du 13 février 2008 qui a organisé la fusion des deux établissements n'a pas été critiquée dans son principe mais, il faut s'en rappeler, dans ses modalités de mise en œuvre. Elles ont été particulièrement chaotiques et rudes, tant pour les agents que pour les bénéficiaires du fait, en particulier, rappelez-vous, de la hausse du chômage qui, à ce moment-là, avait brutalement résulté de la crise économique.

Ainsi, dans ce contexte, Pôle Emploi a dû réunir du jour au lendemain, les 30 000 agents de l'ANPE et les 15 000 salariés des ASSEDIC. Le défi était évidemment immense, surtout au regard des différences de cultures et de métiers entre les deux institutions. Cette fusion est évidemment un sujet en soi. Elle pourrait à elle seule, Madame la Présidente, constituer un sujet de colloque et nul doute que le Comité d'Histoire pourra un jour y trouver un sujet d'investigation ou un objet d'investigation de choix.

Permettez-moi une évocation toute personnelle et vous l'avez fait, je voudrais y revenir. Nous sommes en 2010, je suis alors sénateur et avec quelques collègues, nous nous préoccupons du fonctionnement observé de Pôle Emploi. Nous prenons alors l'initiative de mettre en place une mission d'information, le rapporteur en sera Jean-Paul ALDUY, j'en serai le Président et au terme de nombreuses auditions et visites sur le terrain, il rend son rapport le 5 juillet 2011. Son titre, vous l'avez rappelé et il dit tout d'une certaine manière « Pôle Emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier ». Ma fierté, c'est que le nouveau directeur général nommé au moment de la publication de ce rapport, Jean BASSERES, prendra appui sur une partie des préconisations de ce rapport pour organiser sa feuille de route et, pour une fois où un rapport parlementaire ne limite pas son destin à la seule étagère de la bibliothèque, c'est évidemment une satisfaction. Pôle Emploi reste évidemment au cœur des défis d'aujourd'hui dans un moment, en particulier, où se profile à horizon immédiat, une nouvelle réforme de la formation professionnelle en même temps que celle de l'indemnisation.

Nous l'avons vu, chers amis, le service public de placement en France, l'ANPE, est né d'une analyse franco-française mais aussi, on n'insiste jamais assez, mais aussi d'un regard porté sur l'international et en particulier sur l'Europe. L'économie est aujourd'hui mondialisée, c'est une banalité de le rappeler. Le marché du travail s'inscrit lui-même dans le même mouvement, mais soyons justes, la nécessité d'organiser des règles du travail et de l'emploi à une échelle internationale n'est pas nouvelle.

Dès la fin de la Première guerre mondiale, en 1919, l'Organisation internationale du travail va naître de cette intuition. Rappelez-vous, les attendus qui constituent les fondements de cette nouvelle institution et qui font le préambule de sa constitution. Je voudrais vous les rappeler pour en citer l'essentiel : « Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale, attendu que la non adoption d'une association quelconque, d'un régime de travail réellement humain fait d'obstacles aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des autres travailleurs dans leur propre pays. ». Et la France dans la mise en place d'un service public de placement conforme aux différentes conventions de l'Organisation internationale du travail, participe, bien entendu, à cette ambition de progrès universel. Par exemple et plus concrètement, la ratification par notre pays en 1971 de la convention 122 sur la politique de l'emploi invite déjà notre service public à sécuriser les parcours professionnels des actifs en organisant toutes les montées en compétence adaptées et nécessaires.

Pour l'histoire, il faut noter aussi que, dès 1925, en ratifiant la convention 88, la France affirmait sa volonté de mettre en place un service de l'emploi public et gratuit. Tout récemment, en 2015, la France a ratifié la convention 181 sur les agences d'emplois privés. Son mérite premier est de fixer un certain nombre de principes protecteurs pour les demandeurs d'emploi, mais aussi de conserver un service public de placement avec un rôle pivot. Ainsi notre pays, en acceptant de mettre son service public de l'emploi au niveau d'exigence défini par l'Organisation internationale du travail entend garantir le placement des actifs dans des conditions de travail décentes pour reprendre la terminologie de l'OIT. Non seulement notre service public de placement s'est inspiré en 1967 du modèle de nombreux pays européens mais il porte, je le crois, les valeurs de progrès social promues par l'OIT et puisque mes responsabilités d'aujourd'hui me conduisent à représenter notre pays au sein de cet organisme et à l'invitation de notre Présidente en évitant de vous prendre trop longtemps en otage car j'ai sûrement déjà trop parlé, permettez-moi de vous inviter, pour terminer, à regarder ensemble, vers un autre anniversaire.

Cet anniversaire auquel je fais référence, c'est celui des cent ans de l'Organisation internationale du travail. Il aura lieu en 2019. Cette institution onusienne a une spécificité. C'est la plus ancienne parmi les organisations multilatérales. Elle en a une autre de spécificité, celle-là essentielle, elle est tripartite ; elle rassemble en effet non seulement les gouvernements, mais aussi les partenaires sociaux.

Convenez que dans un monde du travail en plein bouleversement, vous en êtes les observateurs, et pour un certain nombre d'entre vous les acteurs, le rendez-vous du centenaire tombe à pic. C'est pourquoi le directeur général du BIT – Guy RYDER en 2015, à la faveur de la conférence internationale du travail qui rassemble à Genève les 4000 mandants des 190 pays du monde entier, a lancé un appel, je le cite « dans la perspective du rendez-vous de 2019, dessinons ensemble l'avenir du travail ». En d'autres termes, le centenaire ne doit pas être seulement l'occasion d'une commémoration mais doit surtout, dans ce moment crucial, éclairer l'avenir du travail donc revisiter l'utilité de l'institution.

L'ancien Président de la République, François HOLLANDE, présent à Genève à cette conférence internationale du travail, et je l'accompagnais, a entendu l'appel du directeur général et a souhaité, en effet, que la France apporte sa contribution active à cette réflexion stratégique. Il a demandé à l'ensemble des représentants français à l'OIT de préparer cette contribution et, en tant que délégué du gouvernement, il m'est revenu, en effet, l'honneur de coordonner ces travaux. Ainsi, pendant toute l'année 2016 et le début 2017, la commission a auditionné les acteurs susceptibles de nourrir notre réflexion, des universitaires, des juristes, des politiques, des responsables économiques et sociaux et, en mars dernier, nous avons pu aboutir à un texte commun enrichi des contributions spécifiques des partenaires sociaux. Ce texte constitue la contribution de la France. Il entend écrire les risques et les opportunités du travail de demain. Nous faisons également dans ce document, un certain nombre de propositions visant à rendre l'institution internationale plus visible et plus efficiente.

Je vous invite à prendre connaissance de ce texte. Il est présent sur le site du ministère du travail. Mais vous verrez qu'au fond, toutes les propositions que nous faisons ne visent qu'à répondre à une seule question et la seule qui vaille au fond. Comment, dans l'avenir que nous voulons dessiner, rendre le travail plus humain ? La réponse la plus pertinente à cette question nous paraît portée par la déclaration de Philadelphie, texte de 1944, intégré à la constitution de l'OIT. Ces lignes restent en effet d'une grande actualité, d'une absolue modernité et sans doute d'une extrême audace parce que, pour une large part d'entre elles, elles sont à contre-courant des idées véhiculées aujourd'hui. Précisément, son mérite premier, me semble-t-il est de remettre les priorités dans leur bon ordre et de situer les moyens et les finalités à leur juste place.

L'homme est l'alpha et l'oméga de ce texte. Alors, je ne vais pas vous lire l'intégralité de la déclaration de Philadelphie, je voudrais juste vous en rappeler quelques extraits. « Les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'organisation sont les suivants :

- Premièrement, le travail n'est pas une marchandise ;
- Deuxièmement, la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu.

La pauvreté où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous. La lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu. Convaincu que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la constitution de l'OIT et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la conférence affirme que tous les êtres humains quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales. »

J'arrête là ma lecture. Je vous invite à la poursuivre en vous y rapportant. A l'heure où, dans les instances internationales, l'enjeu du progrès économique semble parfois avoir pris le pas sur celui du progrès social, saurait-on encore écrire la déclaration de Philadelphie qui fonde le mandat de l'OIT ? Saurait-on l'écrire encore aujourd'hui ?

Mais, reprendre à notre compte l'esprit de Philadelphie ne suffit pas, pour nous, dès lors, l'enjeu devient celui de son effectivité comme le disait la philosophe Simone WEIL. C'est pourquoi nous préconisons que 2019 puisse permettre, au-delà de la réaffirmation de l'esprit de Philadelphie, la mise en place d'un véritable protocole de mise en œuvre de la déclaration de Philadelphie qui puisse décliner, dans des engagements concrets les conditions de sa réalisation. Utopie me direz-vous. Sans doute. Mais cette utopie elle peut être aussi créatrice, porteuse de progrès, à l'instar de l'audace qui a porté les pionniers du service public de placement en 1967.

Je vous remercie.

# **INTRODUCTION**

---



**Norbert OLSZAK**  
Professeur à l'École de droit de l'Université Paris I - Panthéon Sorbonne  
Membre de la commission scientifique du CHATEFP

Mesdames et Messieurs,

Il m'appartient maintenant d'assurer l'introduction de cette matinée et de cette journée de travaux scientifiques autour de cette histoire du placement.

Je voudrais tout d'abord remercier Madame JEANNET, Monsieur LO et leur équipe pour la réalisation de cette journée que nous avons préparée longuement au sein de la commission scientifique du Comité d'histoire pour célébrer une date importante.

Quand il s'agit de fixer le programme du Comité, on essaie, en général, de repérer des grandes dates ou des grands textes qu'il faut commémorer. Évidemment, par rapport à ces grandes dates et ces grands textes, il y a ce cinquantenaire de l'ordonnance n° 67-578 du 13 juillet 1967 sur l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Cette ordonnance a retenu notre attention, bien que les anniversaires de cette ordonnance aient déjà été célébrés par le passé par l'ANPE elle-même, notamment lors des 20 ans et lors des 30 ans, il me semble, et on a déjà sur cette histoire de nombreuses études et d'excellentes publications. Beaucoup de choses ont été faites, beaucoup de choses ont été réalisées. Mais il faut tout de même en reparler alors même que cette institution a profondément changé. Elle a été transformée en 2008 et certains diraient même qu'elle a disparu ! Enfin ce n'est pas exactement cela : nous avons une nouvelle organisation du service public de l'emploi.

Justement, nous avons souhaité reparler de cette innovation de 1967 en la plaçant dans une réflexion plus générale, dans un cadre plus large, sur toute l'histoire du placement et donc nous avons choisi de traiter du passage de la politique de la main-d'œuvre à la politique de l'emploi. Cela fait 100 ans de placement, dans une dimension assez large car nous partons de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et on est donc presque à 150 ans à vrai dire. Ce sujet que nous avons choisi nous paraît d'autant plus important qu'il recouvre assez complètement l'intitulé même de notre Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il s'agit de tout ça en même temps parce que le placement est une question très complexe, très large. Une question qui doit répondre à des objectifs assez différents dans l'histoire et une question qui a bénéficié de moyens relativement variables dans l'histoire aussi.

Ces objectifs apparaissaient d'abord essentiellement comme économiques, mais les aspects sociaux ont été sensibles assez rapidement et ce sont ces objectifs sociaux qui vont devenir importants.

Les objectifs économiques étaient tout simplement de fournir de la main-d'œuvre au marché du travail et on parlait très clairement des services de main-d'œuvre. Cette main-d'œuvre était souvent trop rare, surtout la main-d'œuvre qualifiée. Au XIX<sup>ème</sup> siècle et même au XX<sup>ème</sup> siècle, à beaucoup de moments, la question de pénurie de main-d'œuvre était très gênante et il fallait la résoudre par la mise en place de mécanismes efficaces sur ce plan.

Mais à côté de ces objectifs économiques apparaissent aussi des objectifs sociaux. Peut-être d'abord d'une façon un peu ponctuelle, un peu limitée : il s'agissait d'éviter certains abus des bureaux privés de placement qui avaient tendance à exploiter les salariés qui se trouvaient dans le besoin et qui n'assuraient peut-être pas non plus le service attendu.

Mais ensuite, déjà à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et encore davantage au XX<sup>ème</sup> siècle, avec les crises du chômage, l'autre objectif social c'est bien sûr de fournir l'emploi.

Fournir l'emploi, c'est un objectif social mais qui est aussi, en même temps, un objectif économique car, évidemment, un haut niveau d'emploi est indispensable à la performance de l'économie nationale. En tout cas, d'ailleurs, sur ce plan, en fonction des aspects sociaux, on peut remarquer que la notion même d'emploi change de sens pendant ce siècle. Au début, quand on évoque l'emploi, il s'agit d'une donnée purement matérielle, purement économique. On parle de l'emploi pour désigner l'utilisation des choses, des machines ou de la main d'œuvre d'ailleurs. Sous le Second Empire, Frédéric LE PLAY avait tendance à considérer qu'emploi et employeur étaient des termes barbares venus de l'anglais : pour lui le patron qui ne se préoccupe pas du bien-être de ses ouvriers ne mérite que le terme barbare d'employeur ! Il y aurait là un rapport purement matériel, purement mécanique d'une certaine façon, qui doit être combattu.

Mais justement, le développement du droit social, à partir de cette époque, à partir de la fin du Second Empire mais surtout sous la Troisième République, va faire que emploi changera de sens : l'emploi va désigner une position statutaire du salarié. Le salarié n'est pas seulement dans une relation immédiate d'échange, de prestation de travail contre un salaire ; il est dans une position sociale accompagnée d'un certain nombre d'éléments de protection sociale et de garantie de carrière introduits au fur et à mesure par les conventions collectives et la réglementation. Donc l'emploi devient une position sociale enviable, en tout cas plus intéressante que si l'on est privé d'emploi et nous avons une évolution des objectifs dans ce domaine depuis les aspects économiques jusqu'à une dimension sociale de plus en plus nette. Cette évolution des objectifs est tout à fait consacrée, en 1946, dans le préambule de la Constitution avec des principes nouveaux, toujours en vigueur il faut le rappeler : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Il y a donc la nécessité de fournir la main-d'œuvre, de participer à ce marché de la main d'œuvre, mais il y a aussi cette garantie statutaire que l'on peut obtenir.

Alors voilà un objectif fixé de façon importante, solennelle, dans ce préambule de la Constitution. Mais comment l'atteindre ? Avec quels moyens ?

L'évolution sur ce plan va aussi être assez complexe. Dans une première période, l'emploi est considéré comme l'affaire du marché : si celui-ci fonctionne bien, si on le laisse bien fonctionner, cela devrait être réglé très simplement. Mais à certains moments, cela ne marchera plus et il faudra l'intervention de l'État : l'emploi deviendra une affaire d'État.

L'affaire du marché d'abord. Le XIX<sup>ème</sup> siècle a essayé d'établir un marché libre du travail, un marché parfaitement libre depuis la suppression des corporations. Mais néanmoins ce marché doit être un peu accompagné, doit être un peu organisé. Alors apparaissent des bureaux privés, dans certaines professions, dans certaines branches. Apparaît aussi le projet des bourses du travail. C'était une idée d'abord purement libérale, dont le nom de bourses évoque fortement la notion de marché, mais qui va ensuite être appliquée et transformée par les municipalités qui vont instituer ces lieux pour y accueillir des forces collectives, parce que le grand changement qui intervient sur ce marché au XIX<sup>ème</sup> siècle c'est que l'on abandonne le strict individualisme pour reconnaître l'importance des forces collectives. Les syndicats professionnels de salariés vont donc agir dans le cadre de ces équipements, dans le cadre de ces locaux, notamment à Paris. Ces bourses sont des lieux d'information et de discussion, des lieux de formation aussi : dans les rayons historiques de la bibliothèque de la Bourse du travail de Paris, il y a plus d'ouvrages de plomberie, d'ébénisterie ou de mécanique, que de livres politiques ou syndicaux !



Ensuite cette évolution progressive, encore libérale, du marché du XIX<sup>ème</sup> siècle va être bouleversée par les grandes crises et les grandes guerres du XX<sup>ème</sup> siècle et l'emploi deviendra une affaire d'État.

On entre dans un système d'économie dirigée et apparaît alors un développement des services administratifs de la main-d'œuvre, avec aussi des services d'immigration à certains moments qui obtiennent un monopole de principe. Un monopole pour garantir la rationalité, pour garantir l'efficacité du système et gagner cette « bataille de la production ». 1946 dont nous avons parlé à propos du droit à l'emploi, c'est aussi la période de la bataille de la production, de la reconstruction, de la recherche d'un développement important de l'industrie.

Cette logique va évoluer vers le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle. Dans les années 1950-1960, on revient un peu plus à une logique de marché, avec notamment la construction européenne qui a comme premier objectif la réalisation d'un large marché intérieur. D'où la nécessité de repenser toutes ces institutions et c'est là, à ce moment singulier, qu'on est arrivé à cette solution originale, cette institution particulière, la création de l'ANPE, en parallèle avec d'autres réalisations de cette époque, comme l'assurance chômage, le fonds national de l'emploi et d'autres services.

Il s'agit de voir ici comment ces choix ont été élaborés et ensuite comment ces choix ont été traduits et concrétisés dans la pratique avec de nouvelles institutions, de nouveaux personnels et des nouvelles compétences pour de nouveaux outils de gestion de ces questions, quand on doit abandonner un aspect purement bureaucratique de catalogage pour essayer d'entrer dans une dimension active.

Cela a bien fonctionné, assez rapidement, mais ce n'était pas facile et ça va être d'autant moins facile que le contexte économique et social va changer rapidement, brutalement, dans les années 70 et dans une perspective tout à fait déplorable.

C'est donc une histoire qui a des racines anciennes mais aussi une évolution très riche, très dense sur une courte période. Une histoire qu'il nous va falloir préciser et analyser, à un moment justement où de nouvelles réformes se discutent, se préparent et où l'on a peut-être besoin de tenir compte de ces expériences du passé.

Je suis très heureux de pouvoir ainsi mobiliser toutes ces ressources du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et la formation professionnelle. Selon nos pratiques habituelles, nous allions des recherches universitaires, des recherches scientifiques et l'intervention de témoignages d'acteurs et de documents issus de la pratique ; ceci pour assurer une richesse d'ensemble avec une vision extérieure et aussi ces leçons de l'intérieur.

Cette journée est organisée en deux grandes parties. Ce matin nous allons avoir trois communications qui vont aborder successivement trois périodes de cette histoire de près d'un siècle jusqu'à la création de l'ANPE. Ensuite, cet après-midi, nous poursuivrons avec des tables rondes qui analyseront la mise en place de la nouvelle agence et les développements de cette institution grâce à des témoignages d'acteurs qui ont pu intervenir à ce moment clef.

Nous allons entendre successivement les communications de ce matin et nous ferons ensuite un débat global sur l'ensemble des interventions en fin de matinée. Comme cela nous pourrions justement arriver à combiner les éléments et les différentes approches qui vous seront présentés.

Pour ces communications, nous entendrons d'abord Benjamin JUNG qui a réalisé récemment une recherche sur la question de l'organisation du placement sous la IIIème République, une recherche qui a abouti à une thèse de doctorat qui vient d'être publiée. Ensuite Vincent VIET, historien, va aborder une autre partie en entrant dans cette période marquée par l'économie dirigée où, comme je le disais, l'emploi est devenu une affaire d'État, avec quelques soubresauts de 1914 à 1946.

Enfin nous aurons l'intervention de Jacques FREYSSINET, qui va d'ailleurs parler aussi cet après-midi mais parce qu'il a une double casquette qu'il faut présenter parce qu'elle n'a pas été mentionnée dans le programme : on connaît bien sûr son rôle très important à la présidence du conseil d'administration de l'ANPE, il a été encore rappelé tout à l'heure par Monsieur JEANNEROT, mais c'est également un collègue économiste de l'Université Paris I qui justement va nous donner ses analyses scientifiques pour cette question théorique que nous abordons ce matin, pour cette dernière période où il s'agit de gérer l'emploi, de gérer la mobilité de l'emploi et de gérer les restructurations.

# **PREMIÈRE PARTIE**

---

## **LES ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL AVANT LA CRÉATION DE L'ANPE**



## **Benjamin JUNG**

Historien, chercheur associé à l'université de Paris VII, laboratoire ICT.

### **Avant 1914 : mise en cause du placement privé et débuts timides de l'action publique**

Bonjour à tous,

Je tiens à remercier le Comité d'Histoire pour cette sollicitation et pour le soutien qui m'a été apporté dans la publication de ma thèse aux Presses universitaires de Rennes, sous le titre *La bataille du placement. Organiser et contrôler le marché du travail. France, 1880-1918*.

Je vais m'intéresser dans cette première communication à la préhistoire du service public de l'emploi. La grande enquête de l'Office du travail, publiée en 1893, sur le placement, décrit un paysage marqué par une grande pluralité des intermédiaires à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Des intermédiaires qui œuvrent – pour reprendre une expression utilisée en économie du travail – à la « création de relation d'emploi » et à la mise en relation des demandeurs et des pourvoyeurs de travail. Ils regroupent les bureaux privés, qui se sont développés tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, à partir de la Restauration, mais également des œuvres charitables, les syndicats professionnels patronaux et ouvriers, les compagnonnages, les sociétés de secours mutuels, les bourses du travail et les offices communaux.

À la faveur de logiques concurrentielles entre ces différents intermédiaires, à la faveur aussi d'une lutte sociale très intense emmenée par les salariés du secteur de l'alimentation contre les placeurs privés, à la faveur enfin de l'intervention des réseaux réformateurs, la période qui s'étend des années 1880 à la veille de la Première Guerre mondiale est marquée par une mutation de la problématique du placement : d'un enjeu de morale, de police et d'ordre public, polarisé sur le monopole des bureaux payants et la contention des fraudes qui leur sont imputées, à une question sociale devenant un axe d'intervention de l'action publique, en faveur de l'organisation du marché du travail et de la lutte contre le chômage.

#### **À la naissance d'une question sociale : la lutte syndicale contre les placeurs commerciaux (1886-1904)**

Dans le paysage du placement dit « organisé » à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les agences commerciales écrasent véritablement les autres intermédiaires gratuits, qu'ils soient professionnels, municipaux ou philanthropiques. Cette suprématie vaut à la fois pour les placements dits « à demeure », c'est-à-dire des placements pérennes et pour les placements « en extra » – renforts temporaires ou vacations. Les bureaux de placement payants réalisent en France 73 % de ces deux types d'actes.

À Paris, en 1890, on compte 264 000 opérations de placement faites par les bureaux payants, contre 35 000 seulement réalisés par les syndicats professionnels. Néanmoins, ce qu'il faut bien comprendre, c'est que l'activité de ces bureaux payants est très spécialisée. Elle est réduite à des secteurs périphériques, en tout cas très spécifiques du marché du travail. La domesticité féminine, bien évidemment, mais aussi le secteur urbain de l'alimentation : micro-industrie et distribution, comme la boulangerie ou la boucherie, mais aussi l'hôtellerie-restauration, auxquels il faut ajouter les coiffeurs – pour des raisons historiques sur lesquelles je ne vais pas revenir ici. Le rôle des coiffeurs sera assez important dans la mobilisation syndicale notamment.

Dans ces professions constituées par des unités de travail tout à fait pléthoriques qui sont disséminées à l'ensemble de l'espace urbain, les agences privées de placement agissent vraiment comme des vecteurs d'intermédiation et donc de structuration du marché du travail. Elles sont situées majoritairement dans les quartiers centraux et bien évidemment autour des Halles, les employeurs, lorsqu'ils viennent se ravitailler aux marchés centraux, en profitant pour recruter les sans-travail qui attendent dans les bureaux de placement de la zone.

L'activité des placeurs, boutiquiers tout à fait honnêtes et patentés, est encadrée par le décret-loi du 25 mars 1852 édicté par le Prince-Président Louis-Napoléon. Le texte est alors conçu comme une solution du juste milieu entre des impératifs d'ordre public et de police industrielle et le respect intangible de la liberté du travail, excluant tout monopole par des bureaux publics. Le décret de 1852 demeure en l'état jusqu'à la grande loi de gratuité de 1904 et se limite à assujettir l'activité des placeurs à une autorisation préalable et à la surveillance de l'administration.

Dans le contexte de crise économique des années 1880, les placeurs commerciaux sont au cœur de la tourmente et deviennent la cible de la colère des ouvriers soumis à leur monopole sur le marché. Est en cause la marchandisation de la demande de travail elle-même : le droit d'inscription à l'agence de placement a été supprimé dans la Seine en 1857, mais est maintenu dans le reste du territoire. Le droit de placement dû par le demandeur après son embauche, fixe ou proportionnel au salaire, varie d'une profession à l'autre. Il représente 50 % de la première semaine payée aux bouchers et est fixé à 10 francs pour un boulanger, soit une journée de travail sacrifiée au placeur. En tout état de cause, ces commissions sont jugées trop onéreuses par les salariés.

S'y ajoutent les filouteries, si j'ose dire, des placeurs, d'abord sur la rémunération. Ils vont encaisser immédiatement le droit de placement alors que normalement il doit être acquis une fois que l'ouvrier est embauché. Ils demandent aussi des commissions supplémentaires qui sont censées accélérer l'embauche. Les placeurs manœuvrent, enfin, pour gonfler leur volume d'activité et provoquer, par la même, l'instabilité des places offertes, par exemple en publiant des annonces fantômes ou en s'entendant avec les employeurs pour que l'ouvrier soit renvoyé une fois qu'il eut payé son droit de placement. Quand j'évoquais tout à l'heure d'« honnêtes » boutiquiers, vous comprendrez que cela ne correspond pas tout à fait à la réalité.

Enfin les placeurs assument un rôle tout à fait assumé d'interface pro-patronale, puisqu'ils sont de véritables agences crypto-policieres de renseignement sur les salariés et sont entièrement dévoués aux exigences de l'offre, à savoir des employeurs.

La bataille du placement est ouverte en 1886 à Paris par les travailleurs de l'alimentation à travers une vive protestation contre les offices privés, notamment de la part des garçons de café, que l'on appelait les limonadiers restaurateurs à l'époque. Les bureaux très fréquentés des garçons limonadiers et marchands de vin, situés dans les quartiers centraux des Halles, de la Bourse et de Bonne Nouvelle, sont spontanément pris pour cible par des groupes mobiles et déterminés au cours de véritables razzias abondamment décrites dans les rapports de police. Simultanément, une Ligue pour la suppression des bureaux de placement tient congrès : soutenue par des députés et des élus municipaux socialistes, elle veut fédérer autour de cette revendication la combativité des jeunes syndicats de l'alimentation mis sur pied dans le sillage de la loi de 1884 et dont la vocation est notamment d'assurer sans intermédiaire l'embauche de leurs adhérents.

La mobilisation contre les placeurs est gouvernée à son origine par une double dynamique, à la fois abolitionniste et substitutive. Les syndicats de l'alimentation exigent une loi de suppression unilatérale des placeurs privés.

Les espoirs vont être déçus de ce point de vue, puisque le débat parlementaire tarde à naître, ce qui va conduire certains à privilégier la grève générale et des modes d'action plus directs, en attaquant notamment à l'explosif certains locaux de placeurs en 1888, épisode peu connu, mais qui permet de saisir à la fois le climat de tension sociale extrême de l'époque (nous sommes à la veille de la série des attentats anarchistes) et la haine que cristallisent les placeurs, à l'instar de ce que peut représenter la détestation des tâcherons dans le bâtiment.

Parallèlement, les syndicats vont tenter d'exercer une pression sur les élus municipaux pour qu'ils mettent en place des institutions de substitution, afin d'offrir l'opportunité aux sans-travail de se soustraire à l'emprise des placeurs. Des alternatives gratuites vont donc être inaugurées et commencent à fonctionner dans les années 1890, les bourses du travail, qui sont appropriées par les syndicats et qui vont rapidement développer un service d'embauche, et des bureaux de placement municipaux. À Paris, la bourse entreprend immédiatement de développer son propre service d'emploi, qu'elle pense plus largement comme arme d'autodéfense ouvrière dans le conflit avec le capital. Quant aux bureaux municipaux d'arrondissements, ils sont des instances philanthropiques émanant pour partie des bureaux de bienfaisance.

Ces deux structures, très différentes l'une de l'autre, se complètent. La bourse du travail s'adresse prioritairement aux industries urbaines, le bâtiment, l'alimentation, le métal, le livre, alors que les offices municipaux se concentrent, eux, sur les travailleurs masculins non qualifiés et sur la domesticité féminine. La bourse du travail parisienne étoffe son service, preuve du dynamisme des syndicats qui l'abritent, tandis que les bureaux publics de placement tendent à végéter. Leurs préposés sont parfois les concierges des mairies, qui ne s'investissent que très peu dans la mise en relation entre demandeurs d'emploi et employeurs. L'amplitude horaire d'ouverture des bureaux est réduite, leurs installations sont exiguës et précaires, leur comptabilité défectueuse et leur coordination, d'un arrondissement à l'autre, inexistante. Un rapport d'inspection réalisé en 1903 peut donner une idée de la situation. Je cite : « 12<sup>ème</sup> arrondissement : bureau fonction normale, tenue par des employés subalternes et irresponsables, pas d'ordre, registre pas à jour. Les mêmes personnes figurent placées à plusieurs endroits successifs en 24 heures. 13<sup>ème</sup> arrondissement : désordre absolu, postulants mélangés dans un corridor et se querellant. Pas d'entrée spéciale pour les patrons. 19<sup>ème</sup> arrondissement : fonctionnement étrange, le titulaire donne au postulant l'adresse des bureaux payants ».

À n'en pas douter, à la lecture de ces éléments, la réforme structurelle des bureaux municipaux constituera un enjeu crucial pour permettre un véritable régime de gratuité de se développer.

### **La loi de gratuité de 1904 : un texte consensuel, limité, dont l'application est inaboutie**

Précisément, le chemin conduisant à la promulgation de la loi du 14 mars 1904 est long, tortueux, marqué par des épisodes de grande conflictualité sociale et traversé par des tensions idéologiques fortes.

L'élaboration législative s'accélère à compter de 1893. À la Chambre et au Sénat vont s'affronter d'un côté les partisans d'un service public d'embauche assumé à la fois par les communes, les syndicats et les bourses du travail ; de l'autre, les défenseurs de la liberté du commerce, qu'ils soient partisans du statu quo ou favorables à la gratuité, mais sous condition et en tout cas, sans supprimer brutalement le placement payant.

La marchandisation de la demande de travail est progressivement mise en cause, mais deux questions diffèrent l'aboutissement législatif. Première interrogation : dans quelles conditions matérielles et temporelles supprimer les placeurs ? Pour une République qui, certes, se veut sociale, mais qui est fondée sur le respect de la liberté du commerce et du travail et bien évidemment sur la propriété privée, la problématique de l'indemnité à laquelle pourraient prétendre les placeurs, considérés comme propriétaires de leur fonds de commerce, est tout à fait sensible. Deuxième question : au profit de quel type d'institution les bureaux payants pourraient-ils être supprimés ? A cet égard, va s'imposer progressivement l'option d'un régime de gratuité pluri-institutionnel, c'est-à-dire rejetant le monopole syndical.

La victoire de la gratuité est précipitée par une campagne syndicale tout à fait remarquable, emmenée par la CGT, qui fait alors sien le mot d'ordre de la grève générale. En son sein, les syndicats de l'alimentation se structurent et arrivent à maturité pour former, à partir de 1902 une fédération d'industrie, la Fédération nationale des travailleurs de l'alimentation (FNTA). Elle est entièrement vouée à la suppression du placement commercial et se substitue, de fait, à la ligue née en 1886 que j'évoquais précédemment.

La loi de 1904, exécutée comme loi d'État, instituant la gratuité du placement, peut être considérée comme le premier acte d'une intervention publique en faveur de l'accès au marché du travail. Il s'agit d'un texte néanmoins assez consensuel, nécessairement limité, qui articule deux dispositions majeures. Tout d'abord, elle porte la suppression des bureaux payants par les municipalités, mais de manière facultative, c'est-à-dire, d'après les termes d'Arthur FONTAINE et de Charles PICQUENARD, une sorte d'expropriation pour cause d'utilité publique. La charge de l'indemnité compensatoire qui est versée au placeur exproprié doit être assumée par les communes. L'obligation de suppression des placeurs commerciaux est donc écartée, mais la gratuité universelle du placement est quand même respectée, puisque désormais les frais de placement sont acquittés par le seul employeur.

Deuxième élément, les offices locaux de placement gratuit sont encouragés. Les communes de plus de 10 000 habitants sont tenues de créer un bureau municipal et les autres d'ouvrir à la mairie un registre des offres et des demandes d'emploi sans autorisation préalable. Les offices de placement des syndicats patronaux et ouvriers, des bourses du travail, des sociétés de secours mutuel et des associations charitables sont soumis à une simple déclaration. On l'aura compris, la principale limite de ce dispositif est l'absence d'obligation faite aux municipalités de créer un office et d'inscrire au budget communal les crédits nécessaires à son fonctionnement. De fait, les bureaux municipaux ne s'engagent dans une dynamique de conquête incompressible et l'entrée en vigueur de la loi a pour conséquence la création immédiate de bureaux municipaux dans seulement 25 villes de plus de 10 000 habitants sur les 268 que compte la France en 1901. Cela en double tout de même le nombre d'avant la loi.

On doit bien comprendre ici que la mise en œuvre de cette loi développe, comme je le disais, une vision pluri-institutionnelle de la gratuité : même si les bureaux municipaux sont le pivot théorique du nouveau système, certaines communes choisissent de ne pas installer des bureaux *ad hoc*, mais de s'appuyer sur les bourses du travail chargées de jouer le rôle imposé par le nouveau cadre légal. Contrairement à une hypothèse communément admise, selon laquelle les bourses, elles aussi services gratuits organisés localement, seraient directement menacées d'obsolescence par la nouvelle loi, en réalité, elles constituent l'une des clefs de voûte du dispositif – dans les communes, bien sûr, où les unions syndicales sont en bonne entente avec les mairies. C'est le cas à Toulouse, à Poitiers, à Saint-Étienne, à Dijon ou encore à Grenoble, où la mairie choisit de s'appuyer sur les bourses locales pour se placer en concordance avec la loi de 1904.



Plus généralement, on voit qu'en ce début de XX<sup>ème</sup> siècle les pouvoirs publics sont déterminés à soutenir l'activité des services syndicaux. De ce point de vue, la loi de gratuité du placement vient s'emboîter avec le décret de 1905 en faveur des caisses syndicales de chômage, qu'elles soient fédérales ou locales et interprofessionnelles. Ce décret, première tentative de lier le placement et l'indemnisation du chômage, transfère aux organisations professionnelles le contrôle des chômeurs et leur embauche. Les employeurs doivent lui communiquer leurs offres d'emploi, que les ouvriers sont tenus d'accepter. Il est ainsi rappelé aux bénéficiaires que l'indemnité n'est qu'un subside temporaire destiné à pallier un défaut d'emploi auquel il est nécessaire de mettre un terme dans les plus brefs délais.

L'application de la loi connaît quelques embûches. Dans la capitale, 46 agences parisiennes de l'alimentation et de la coiffure sur 61 en activité sont supprimées, contre indemnité, sur décision du Conseil de Paris en 1904. Ailleurs, les procédures effectives de suppression atteignent péniblement la quinzaine à l'été 1904. La gratuité universelle du placement passe donc d'abord par la prise en charge des frais par l'employeur plutôt que par la disparition des placeurs commerciaux, dont beaucoup sont maintenus, notamment dans la domesticité.

De plus, dans l'alimentation, on assiste à un retour du placement privé par contournement. La résurgence des placeurs commerciaux prend d'abord la forme d'un recyclage : l'article second de la loi encourage en effet les opérations de placement gratuit des structures professionnelles et associatives soumises à simple déclaration. Or les institutions dites « libres » inscrites au régime de la loi du 1er juillet 1901 captent 57 % du total des créations de telles structures après 1904. Et leur augmentation est notable parmi les professions de l'alimentation qui ont vu s'éteindre les bureaux privés. Car lorsque l'association limite son action au placement, dont le bénéfice est réservé à ses membres, l'acquittement de la cotisation se substitue de fait à l'ancien droit de placement. Tel est le cas d'une « Union amicale des ouvriers boulangers » condamnée en juillet 1906 comme bureau clandestin.

En second lieu, même si l'article 8 de la loi interdit aux hôteliers, logeurs et cabaretiers de joindre à leurs établissements une officine de placement, l'ordonnance LÉPINE du 10 juin 1904 qui vaut application de la loi à Paris, tolère que toute association libre à but non lucratif puisse y installer son service. Une brèche est alors ouverte et les cabarets-placeurs dénoncés par les frères BONNEFF pullulent alors, notamment dans la boulangerie.

À partir de 1910, un placement public réformé, rationalisé et rendu efficace est pensé comme une arme stratégique au service de la lutte contre le chômage. Et ce par l'organisation, en amont, du marché du travail. Selon une conception du chômage qui en fait le résultat d'un défaut d'adéquation entre offre et demande de travail, le bureau de placement public est voué à agir en faveur de l'emploi en conduisant le sans-travail vers les places vacantes.

### **Le placement réformé : arme de lutte contre le chômage et levier d'organisation du marché du travail (1910-1914)**

En 1910, six ans après la promulgation de la loi de gratuité, désormais intégrée au Livre premier du Code du travail, l'heure est au bilan : sur les 258 villes de plus de 10 000 habitants que compte le territoire, on recense 107 bureaux municipaux dont le fonctionnement est assuré, réalisant 85 000 placements annuels. La progression des opérations est indéniable du fait de l'augmentation du nombre de bureaux : deux fois plus nombreux qu'en 1900 et dix fois plus qu'en 1891.

Mais deux faits sont à relever. En premier lieu, la moitié de ces opérations, 45 000, sont réalisées à Paris où les bureaux d'arrondissement sont marqués par une désespérante stagnation. Leur mode de fonctionnement n'a guère évolué depuis le tournant du siècle. Ils conservent une identité largement philanthropique et sont très peu connus du public. En second lieu, seules 10 villes de province comptabilisent plus de 1 000 placements, comme Lyon ou Bordeaux. Quelques pôles métropolitains actifs coexistent donc avec une constellation de petits bureaux totalement exempts.

Par une circulaire remarquable et tout à fait déterminante en date du 14 mars 1910, René VIVIANI (ministre du Travail depuis 1906, il est le premier titulaire du portefeuille), s'inquiète de résultats jugés décevants et estime impératif un changement de cap.

Les préfets sont incités à faire pression sur les municipalités pour que les dispositions législatives en faveur du placement gratuit soient rigoureusement appliquées. Mais « l'ignorance de la loi ou l'inertie des municipalités ne suffit pas à expliquer le peu de développement du placement municipal. » VIVIANI attribue la faiblesse du placement public à des carences d'organisation qui compromettent son amplification et son efficacité. Il en appelle donc à des réformes de structure, inspirées du modèle des bureaux municipaux allemands auxquels Charles PICQUENARD a consacré en 1909 une grande enquête pour l'Office du travail.

Ces réformes structurelles sont destinées à transformer les bureaux municipaux en véritables intermédiaires. D'une part une gestion paritaire serait instituée. La municipalité serait garante de l'intérêt général et userait de sa neutralité pour assurer l'entente entre l'élément patronal et l'élément ouvrier dans l'administration des bureaux de placement. D'autre part, l'organisation en sections professionnelles, permettrait de toucher l'industrie au sens large et extraire les bureaux de leur clientèle traditionnelle, travail non qualifié et domesticité féminine. Troisième réforme structurelle, la technicisation des procédés de placement, notamment l'utilisation du téléphone et la professionnalisation des préposés. Ces derniers ne seraient plus de simples employés de mairie, mais de véritables techniciens, capables d'apparier offre et demande, d'assortir le chômeur et la place vacante. Dernier élément, VIVIANI plaide pour l'inter localisme, afin de connecter les bureaux de placement d'une ville ou d'un territoire à l'autre.

La réforme du placement est alors favorisée par l'entrée en scène des réseaux réformateurs et en particulier de l'Association pour la lutte contre le chômage (AFLC), derrière son brillant secrétaire général Max LAZARD. Elle est engagée dans un dialogue fructueux avec les pouvoirs publics et le mouvement syndical pour consolider le projet paritaire. Sa conviction est qu'un système de placement réellement efficace ne peut procéder, à Paris, que d'une refonte globale, préférable à des améliorations partielles et spéciales ne touchant pas aux bureaux municipaux de placement d'arrondissements. Ils sont jugés par Henri SELLIER « radicalement mauvais », notamment car les territoires auxquels ils correspondent sont considérés comme des non-sens économiques : dans la capitale, les activités industrielles sont marquées par une logique de spécialisation en territoires productifs transversale aux subdivisions administratives.

Comment parvenir à rendre effectives ces directives inspirées par le pouvoir central ? L'évolution esquissée par VIVIANI est entérinée par le décret du 25 octobre 1911 qui invite les municipalités à nommer des commissions paritaires de direction et de contrôle, et instaure un système de subventions d'État semestrielles allouées en fonction des résultats obtenus par les bureaux municipaux. Le crédit, inscrit au budget du ministère du Travail par un article inséré dans la loi de finances du 13 juillet 1911, s'élève à 35 000 francs. Pour évaluer et contrôler sur la durée les droits de chaque ville à la contribution, un bilan d'activité semestriel doit être remonté au ministère par les mairies.

Le décret met donc en place un régime conditionnel de subventions aux municipalités répondant aux critères de réforme préalablement élaborés. Si l'initiative acte le vif intérêt porté par l'administration à l'organisation du placement public, elle naît pourtant avant tout de la nécessité technique de pallier la principale carence de la loi de 1904 qui tend à la rendre inopérante : l'absence d'obligation. Le projet de loi déposé le 4 novembre 1913 par Henry CHÉRON suit le même chemin : les dépenses d'installation et de fonctionnement des bureaux gratuits devront être comprises au nombre des charges communales obligatoires, et, en cas d'inexécution, les préfets pourront procéder eux-mêmes, d'office, à la création.

Le décret de 1911 est en quelque sorte pensé comme un outil d'activation de la loi et l'incitation financière comme un moyen de faire pression sur les municipalités. Le ministère se contente de s'appuyer sur les initiatives locales, de les seconder, de les encourager et tout au plus de les formater. Il n'est pas encore envisagé d'accoucher d'un édifice entièrement inédit dont il serait tout à la fois l'architecte, le maître d'œuvre, l'artisan et le gestionnaire. Charpente du dispositif législatif de 1904, la conception de l'intervention publique fondée sur l'autonomie exécutive des communes prédomine.

Avant la guerre plusieurs indicateurs laissent entrevoir la naissance d'une nouvelle dynamique. D'abord le ralliement des syndicats de l'alimentation et de la FNTA au système paritaire est acquis avant la Première Guerre mondiale. Les forces syndicales vont progressivement abandonner l'option d'un contrôle ouvrier sur le placement, pour lui préférer un dispositif paritaire, un contrôle ouvrier par substitution, qui devrait permettre tout de même aux salariés de pouvoir défendre leurs intérêts, voire même d'obtenir des conditions salariales avantageuses.

Quantitativement, la progression globale des opérations est assez encourageante, même si elle demeure limitée. Le nombre de bureaux convertis au paritarisme et réalisant plus de 1 000 placements passe ainsi de 6 en 1912 à 10 en 1913. Certes en 1913, 28 villes enregistrant 30 000 embauches se partagent la moitié des subventions arrêtées, sur les 178 communes possédant un office municipal. Le ministre Henry CHÉRON déplore que la plupart des municipalités n'aient pas mesuré l'importance du paritarisme, dont l'instauration est surtout compromise localement en raison de l'irréductibilité de l'antagonisme de classe.

En conclusion, il apparaît que, à l'origine circonscrite à des segments très spécifiques du marché du travail, la question sociale du placement s'universalise et migre d'une configuration historique à une autre. La première, des années 1880 à la loi de 1904, marie un double impératif : la contention des abus des agences commerciales et la stimulation multimodale de la gratuité, afin de renforcer la position des ouvriers sur le marché du travail. La seconde esquisse une politique raisonnée de l'accès à l'emploi, par la mise en œuvre d'un dispositif cohérent au service de la lutte contre le chômage, organisé autour du bureau professionnel paritaire.

J'aimerais conclure cette intervention en mettant en exergue trois traits saillants qui émergent de ces premiers temps du placement public en France et qui s'imposent par la suite comme des constantes.

D'abord, le placement demeure fondamentalement un enjeu territorial, en lien avec une conception elle-même nettement localiste des marchés de main-d'œuvre (le bassin d'emploi) et à l'inscription territoriale des questions ouvrières. Même l'« exubérance de l'État » pendant la guerre, selon l'expression de Fabienne BOCK, n'entraîne pas la concentration unilatérale au ministère du Travail des organismes intéressés par le placement. Le pouvoir central est certes appelé à prendre le contrôle du placement, mais sans pour autant se substituer aux initiatives locales. Il s'agit davantage de les coordonner plus activement afin d'optimiser leur fonctionnement. Avec la départementalisation du placement pendant le conflit, le localisme continue d'imprimer son empreinte.

Ensuite, le service public de placement est poursuivi dès sa naissance par l'impératif de sa modernisation, qui passe d'une part par la technicisation des procédés et d'autre part par la professionnalisation des préposés, maîtrisant les procédures d'embauche, connaissant les milieux professionnels, capables d'évaluer les besoins des employeurs et n'hésitant pas à opérer parmi les sans-travail un tri motivé au regard des compétences de chacun. Il est vite admis que le bureau municipal doit abandonner le critère d'ordre d'inscription, non scientifique et susceptible de produire des erreurs de placement. Désormais, l'allocation de la main-d'œuvre inemployée doit être fondée non plus sur l'accueil indifférencié de la masse des sans-travail, mais bien sur la prise en charge individualisée de chaque chômeur.

Dernière constante, l'imprégnation de la réforme du placement par les modèles étrangers, et allemand en particulier. Ici, en Allemagne donc, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les communes sont autonomes administrativement et sont les laboratoires d'expérimentation des politiques sociales. L'influence de ce modèle est tout à fait prégnante dans la circulaire de René VIVIANI que j'évoquais. En la matière, l'imitation du modèle allemand se nourrit des frustrations des réformateurs français quant aux carences des réalisations hexagonales.

Je vous remercie.

## Vincent VIET

Historien, membre du CERMES3 (CNRS, INSERM, EHESS, Université de Paris V Descartes)  
Membre de la commission scientifique du CHATEFP

### **De la main-d'œuvre à l'emploi ou les soubresauts d'une politique (1914-1950)**

J'embraye sur une période particulièrement mouvementée, marquée par deux guerres mondiales, deux phases de reconstruction et la crise des années 30. Si vous ajoutez à cela l'épineuse double question de la collaboration et de l'épuration, vous obtenez un mélange détonant qui, je l'espère, n'explosera pas comme à l'occasion des attentats anarchistes dans les offices de placement (dont Benjamin JUNG a fait état dans son livre) !

Mes premières remarques seront d'ordre historiographique. A ma connaissance, il existe très peu de travaux sur les politiques de main-d'œuvre sous leur forme publique - je laisse délibérément de côté les politiques patronales de main-d'œuvre qui requièrent des angles et des outils d'analyse très différents. C'est très étonnant, car ces politiques ont connu des retournements de conjoncture économique spectaculaires, des contextes très mouvementés et radicalement différents (guerre et paix, destructions et reconstructions). Il en est ainsi de leur version française qui a produit des mesures pro et contra-cycliques qui auraient dû piquer la curiosité des économistes, des historiens de l'économie, des historiens et des politistes. Or qu'observe-t-on dans le cas français ? Une très grande dispersion chronologique, doublée d'une segmentation très forte des travaux sur la politique de main-d'œuvre.

- La période de l'avant-Première guerre mondiale est aujourd'hui bien couverte, grâce au travail de Benjamin JUNG ;
- Sur la Première Guerre mondiale, il a fallu attendre le colloque organisé par le CHATEFP, en mai 2015, pour qu'une approche globale et inter-statutaire des Mains-d'Œuvre (carburant de ces politiques) émerge enfin. Jusque-là, et c'est vrai pour toute la période qui nous occupe, les travaux se concentraient sur des segments particuliers de population : les femmes (Cf. Françoise THEBAUD), les étrangers par nationalité, la main-d'œuvre coloniale, etc. Ce qui compromettait l'intelligibilité globale du phénomène (le livre de Jacques DESMAREST, *La politique de la main-d'œuvre en France*, donne bien une vision globale des questions de main-d'œuvre, mais il a été écrit « à chaud », en 1946). Il en résultait une difficulté structurelle à comprendre comment les employeurs et les pouvoirs publics avaient tiré parti des différences de statuts entre les mains-d'œuvre.
- Sur l'entre-deux-guerres, il n'existe quasiment pas de travaux sur l'organisation des services de main-d'œuvre (MO) et autres structures impliquées dans la conduite de la politique de la main-d'œuvre. A l'exception de la thèse de Jean-Charles BONNET (1974) qui en donne un aperçu, sous l'angle prismatique de la politique de l'immigration.
- Sur la Deuxième Guerre mondiale, le bilan est beaucoup plus contrasté. Il faut bien sûr tenir compte du degré d'ouverture des archives. Jusqu'à la fin des années 70, les archives de Vichy ont été fermées, et les historiens ont en conséquence davantage travaillé sur les archives allemandes (Cf. Jacques EVRARD).

- La polémique suscitée d'emblée par la politique de main-d'œuvre sous le régime de la Révolution nationale a favorisé jusqu'à ce tournant archivistique l'apparition d'écrits engagés ou partisans, rédigés par d'anciens requis du STO ou par des associations de requis du STO qui revendiquaient la qualité de « déportés du travail » (celle-ci leur a été refusée par la Cour de cassation en 1990 qui a cassé quatre arrêts de la cour d'appel de Toulouse). Mais depuis l'ouverture des archives (elles le sont maintenant complètement, sur décision présidentielle), les chercheurs se sont peu intéressés aux ministères sociaux pendant la guerre, et l'on manque toujours de travaux fouillés sur la politique de la main-d'œuvre et les structures qui l'ont déclinée sur le terrain. Certes, l'histoire des Français requis en Allemagne nazie (Cf. Patrice ARNAUD), l'opinion publique française face au STO (Cf. Raphaël SPINA) ont fait l'objet de thèses récentes, mais les travaux sur la mise en œuvre concrète de la Relève et du STO, sur le rôle exact des services qui dépendaient du ministère du travail sont rarissimes. Or ce retard est d'autant plus remarquable que la recherche historique a beaucoup avancé, depuis l'ouvrage pionnier de l'historien américain Robert O. PAXTON en 1973, sur la collaboration, l'antisémitisme et la xénophobie, l'appareil répressif du régime de Vichy, la Résistance, l'épuration et le jeu complexe des mémoires. Il serait grand temps d'organiser un colloque sur les ministères sociaux dans les années 40, pour rattraper un retard qui devient de moins en moins justifiable.
- Enfin, dernier point, la filiation entre la politique de la main-d'œuvre et celle de l'emploi - l'un des enjeux majeurs de cette journée d'études - me semble mal renseignée, peu étudiée et largement impensée, alors que les ruptures entre les deux sont certainement moins nettes qu'on n'a pu le prétendre. Quel est le legs exact de la politique de la main-d'œuvre à celle de l'emploi ? La question reste largement ouverte.

Bien entendu, je n'ai pas la prétention de combler toutes ces lacunes, dans un récit ordonné. Je vais plutôt me limiter à quelques constats tirés de l'analyse des archives que j'ai pu consulter et puis j'essayerai de formuler des hypothèses qui me paraissent démontrables.

Premier constat : la période qui va de la Première guerre mondiale jusqu'aux années 1950 est la période de prédilection des politiques de la main-d'œuvre, à une époque où l'industrie utilisait bien plus de bras qu'aujourd'hui. Ces politiques ont en effet été façonnées par les deux conflits, les périodes de reconstruction, la grande crise des années 30 et, enfin, par la remise à plat des politiques publiques, en 1945-1946. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter la Revue internationale du travail de l'OIT, qui en suit les multiples scissions.

La France ne déroge pas à ce schéma, puisque la Première guerre mondiale a été pour sa politique de main-d'œuvre un événement fondateur. Mais ce conflit a aussi inauguré une période de très grande instabilité, marquée par des phases soudaines de chômage de courte durée et par des moments de pénurie criante de mains-d'œuvre, que l'on peut dater d'ailleurs au mois près. Au point qu'il a fallu dans l'urgence négocier des virages à 180 degrés sans le garde-fou d'une protection sociale, encore trop faible jusqu'en 1946 pour amortir les faits de changements de conjoncture. C'est, je dirais, la première caractéristique des politiques de la main-d'œuvre : leur cours heurté face à une conjoncture invisible qui les oblige à inventer des mesures, à la fois réversibles et recyclables.

Quant aux legs de la Première guerre mondiale à la politique de la main-d'œuvre, il peut s'apprécier à plusieurs niveaux.

D'abord à travers la liaison naissante entre la politique de la main-d'œuvre et celle de l'immigration qui naît également à cette occasion. La main-d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre coloniale fourniront désormais - et pour longtemps - un volant de travailleurs dans un pays malthusien (par rapport à l'Allemagne) qui a perdu 1 400 000 hommes actifs au combat pendant la Première guerre mondiale. Si bien que les services impliqués dans la politique de la main-d'œuvre auront désormais à gérer une « frontière emploi » entre la main-d'œuvre nationale et ces mains-d'œuvre d'appoint. Fait remarquable, les fondements de la politique de la main-d'œuvre ont d'emblée été nationaux et patriotiques, comme en témoignent les discours d'Albert THOMAS au Creusot, qui compare les ouvriers aux soldats de l'An II appelés à chasser les Allemands hors de France. Notons aussi que dès la Première guerre mondiale des mesures ont été prises pour éviter que la main-d'œuvre étrangère ne concurrence la main-d'œuvre nationale ou ne provoque un avilissement des salaires.

Deuxièmement, les questions de la main-d'œuvre ont fini par échoir au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, alors qu'elles étaient, depuis le début des hostilités, partagées entre plusieurs administrations : la Marine, les Colonies, la Guerre, le Service de santé des armées et l'Agriculture. Comme l'a rappelé Benjamin JUNG, le ministère du Travail se bornait, en fait, à encourager financièrement le placement et en à contrôler l'organisation qui se développait sous l'égide des collectivités locales. Pourquoi le ministère du Travail a-t-il hérité des questions de main-d'œuvre ? Les termes du décret du 18 octobre 1917 sont, de ce point de vue, sans ambiguïté : c'est parce que ce département n'employait pas lui-même, directement, de la main-d'œuvre ; il était donc considéré comme un répartiteur impartial des mains-d'œuvre entre les différentes administrations. Concrètement, cela veut dire que le ministère du Travail a hérité de l'Armement les services qui s'occupaient de main-d'œuvre. Or, l'Armement avait une conception très dirigiste et technocratique de la politique de la main-d'œuvre appliquée à l'économie de guerre. Son premier titulaire, Albert THOMAS, considérait en effet les mains-d'œuvre comme un facteur de production dans une économie verticale qui devait être contrôlée et planifiée. Ce qui n'était pas le cas du ministère du Travail qui, lui, devait composer avec les collectivités locales en matière de placement. Le ministère du Travail avait en fait, puisqu'il s'occupait de l'économie civile et non pas de l'économie de guerre qu'il dirigeait, une vision beaucoup plus libérale mais surtout plus territoriale, du marché du travail. Avec cette conviction exprimée par sa Direction du travail, que le chômage résultait toujours d'un défaut d'ajustement entre l'offre et la demande ; il fallait par conséquent raisonner indépendamment de la conjoncture et organiser le placement et la formation dans le but de prévenir et d'amortir les retournements de conjoncture. Je ne sais pas si cette dimension-là est aujourd'hui sous-jacente aux politiques de l'emploi, mais elle était parfaitement exprimée en 1920 dans un texte de la Direction du travail que j'ai pu consulter.

Deuxième constat : le legs de la Première Guerre mondiale va se prolonger jusqu'aux années 1950 sous la forme d'un double dualisme au sein des services déconcentrés du ministère du Travail. D'une part, à l'intérieur des services de mains-d'œuvre dont un volet assure la gestion de la main-d'œuvre nationale et, un autre, la main-d'œuvre étrangère et coloniale (cette dernière oscillant entre les deux). D'autre part, entre ces mêmes services de main-d'œuvre et l'Inspection du travail, chargée de veiller à l'application du droit du travail. Ce double dualisme recouvre en fait un conflit de valeurs entre deux politiques très différentes. Celle tout d'abord du travail, qui s'efforce, sans garantie aucune, de protéger les salariés indépendamment de leurs origines, sexe et âge, ayant pour cela recours au droit du travail et à l'Inspection du travail pour en contrôler l'application. Et celle de la main-d'œuvre qui n'a strictement rien à voir avec la politique du travail, dans la mesure où elle appréhende le travail comme un simple facteur de production dont l'utilisation doit être pensée en fonction des caractéristiques des mains-d'œuvre disponibles ou à venir. Il s'agit ici d'acheminer, d'affecter, de répartir, de former les mains-d'œuvre au mieux des intérêts supposés des secteurs de l'économie. Tandis que la première politique cherche à protéger le travailleur, la seconde le réifie. Aussi les politiques de la main-d'œuvre ont-elles tendance à catégoriser et à hiérarchiser les mains-d'œuvre.

Par exemple, pendant la Première guerre mondiale, pas moins de 8 catégories administratives de main-d'œuvre ont été identifiées ou définies ; leur nombre serait certainement plus élevé, si l'on adoptait le point de vue de certaines circulaires qui déclinaient la main-d'œuvre étrangère par nationalité. Toujours est-il que les mains-d'œuvre étaient hiérarchisées en fonction de leur rendement supposé (souvent lié à leur origine géographique), quitte à transformer la main-d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre coloniale en variables d'ajustement : en 1935 le ministère du Travail n'a pas hésité à affréter des trains pour rapatrier des travailleurs, considérés en surnombre dans l'économie française.

Or la tension entre ces deux univers symboliques n'a jamais été résolue, car les inspecteurs du travail ont toujours considéré que le droit du travail avait vocation à s'étoffer et à s'étendre à tous les travailleurs quels que soient leur origine, leur sexe et leur âge, pourvu qu'ils soient salariés, c'est-à-dire placés dans une relation de subordination juridique. Ce que n'excluait pas d'ailleurs, une réglementation spéciale, considérée comme plus favorable, à l'égard des enfants ou des femmes adultes. De là une certaine répugnance de la part des inspecteurs du travail à discriminer les mains-d'œuvre ou à faire la police des étrangers : « police du travail oui, police des étrangers non » ! Dès avant la Première guerre mondiale, au moment où s'affirmait un certain protectionnisme ouvrier à la fin des années 1890, certains inspecteurs n'hésitaient pas déjà à dire : « on n'est pas là pour faire la police des étrangers ».

Reste qu'il a bien fallu inventer un compromis. Entre un droit du travail d'essence universaliste et transnationale (l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, qui préfigure l'OIT, avait alors le vent en poupe) et un droit de la main-d'œuvre d'essence régaliennne dont la prégnance a perduré jusqu'à la création de l'espace Schengen. Il fut ainsi convenu que le droit de la main-d'œuvre n'avait pas à remettre en cause le droit du travail, mais qu'il pouvait toujours rigidifier ou assouplir au gré de la conjoncture l'accès des étrangers à l'emploi salarié – lequel conditionnait l'obtention de droits sociaux.

Le droit de la main-d'œuvre a donc eu d'emblée une double fonction :

- Discriminatoire : faire en sorte que le clapet du marché du travail s'ouvre aux immigrés dans les phases de pénuries de mains-d'œuvre et se referme si le chômage réapparaît. Notons que la discrimination pouvait fonctionner de manière positive : par exemple, les mutilés ou les Français musulmans d'Algérie - jusqu'à l'indépendance de l'Algérie - bénéficiaient d'un accès prioritaire à l'emploi et à la formation professionnelle sur le territoire métropolitain.
- Conservatoire : faire en sorte que les acquis du droit du travail soient préservés indépendamment de la conjoncture. C'est la fonction charnière de la politique de la main-d'œuvre, qui cherche, sans toujours y parvenir, à s'articuler à la politique du travail. Ce n'est pas un hasard si les organisations syndicales ont été associées à la mise en œuvre de la loi de 1932 sur le pourcentage de la main-d'œuvre étrangère qui prévoyait des quotas de travailleurs étrangers par branches professionnelles. Il s'agissait avant tout de protéger les « insiders », et tout particulièrement la main-d'œuvre nationale. Il s'agit clairement d'un « protectionnisme ouvrier », destiné à protéger les droits des salariés sous contrat.

On entrevoit néanmoins les risques d'une telle construction. Risque politique : celui de cautionner la stigmatisation de l'étranger, perçu comme un concurrent indésirable pour le travailleur français, au moment où la France accuse précisément une dérive xénophobe (Cf. Ralph SCHOR et Gérard NOIRIEL). Mais aussi risque économique, celui d'aboutir à une stratification rigide du marché du travail, qui assure aux nationaux les emplois les plus sûrs et les plus qualifiés, tout en reléguant les étrangers dans les emplois subalternes, au risque de retarder la modernisation de l'outillage.



Lorsque l'immigration économique a été suspendue en juillet 1974, on s'est aperçu que les employeurs français avaient laissé se dégrader leur outil de production par rapport à leurs principaux concurrents européens, allemands et italiens qui ne recouraient pas à la main-d'œuvre étrangère.

Les responsables du ministère du travail dans l'entre-deux-guerres en étaient-ils conscients ? Sans doute, car les changements intervenus dans les configurations administratives (au niveau de l'administration centrale et dans les services déconcentrés), témoignent d'une certaine hésitation entre une approche indifférenciée et une appréhension segmentée du marché du travail par types de main-d'œuvre. Une hésitation congénitale, puisqu'elle remonte, en fait, à la Première guerre mondiale, entre une politique de la main-d'œuvre et une politique des mains-d'œuvre. Or, curieusement, c'est l'approche indifférenciée qui a prévalu au cœur des années 30, c'est-à-dire en pleine crise économique. Car il est apparu, pour citer un rapport de l'inspectrice du travail, Gabrielle LETELLIER, « que le remplacement de la main-d'œuvre étrangère par des chômeurs français, était un palliatif au chômage d'application très délicate et très limitée ». En clair, il ne suffisait pas de refermer le clapet en phase de chômage ; il fallait aussi fluidifier le marché du travail. D'où l'incorporation du service de la main-d'œuvre étrangère dans un service central de la main-d'œuvre, dont les attributions ont été réparties entre l'administration centrale du ministère du travail et les inspecteurs divisionnaires du travail. Deux années plus tard, en 1937, naît une Direction générale du travail et de la main-d'œuvre qui rompt clairement avec la vision duale du marché du travail (main-d'œuvre nationale versus main-d'œuvre étrangère). Reste qu'aucune de ces réformes n'est venue à bout du cloisonnement des services déconcentrés, toujours partagés entre l'Inspection du travail, généraliste et protectrice, et des services de main-d'œuvre spécialisés tenus d'appliquer une réglementation discriminatoire et conservatoire.

Troisième constat : l'étatisation de la politique de main-d'œuvre et l'illusion technocratique du contrôle du marché du travail.

La politique de la main-d'œuvre s'est incontestablement étatisée à partir des années 1930. J'ai déjà évoqué le double dualisme qui existait, d'une part, à l'intérieur des services de main-d'œuvre et, d'autre part, entre ces mêmes services et l'Inspection du travail. On peut en mentionner un troisième, lié aux origines municipales et départementales de la politique de la main-d'œuvre, entre l'Inspection du travail et les bureaux et offices de placement. Ce dualisme n'avait pas eu l'occasion de se manifester pendant la Grande Guerre, mais il s'est révélé dès lors que les relations entre les inspecteurs du travail et les agents dépendant des collectivités territoriales se sont dégradées. Si celles-ci se sont détériorées, c'est parce qu'il existait des différences de culture et de mentalité entre les offices de placement qui relevaient des départements et des communes, et les inspecteurs du travail et les 18 offices régionaux de placement qui relevaient de l'État. D'un côté, les collectivités locales avaient tendance à pratiquer un certain clientélisme électoral : on leur reprochait de servir les intérêts des patrons, d'être particulièrement sensibles au chantage à l'emploi, et de transformer les offices de placement en agences commerciales, très attentives aux exigences patronales. De l'autre, les inspecteurs du travail se comportaient et se considéraient comme des fonctionnaires appartenant à un corps de l'État. N'oublions pas que l'Inspection du travail avait mis plus de cinquante ans, de 1841 à 1892, à conquérir son indépendance à l'égard des corps et des notables locaux ; elle conservait de cette laborieuse émancipation une certaine défiance à l'égard des collectivités locales.

Plus objectivement, on assiste à la déterritorialisation des politiques sociales et sanitaires (Cf. Didier RENARD et Gilles POLLET), c'est-à-dire à leur reprise en mains par l'État, alors qu'elles relevaient jusque-là, pour le meilleur et pour le pire, des collectivités locales.

L'idée se développe dans la sphère administrative que l'État ferait beaucoup mieux que les collectivités locales s'il disposait de tous les leviers de la politique de la main-d'œuvre. Si, autrement dit, cette politique était définie à l'échelon central et mise en œuvre par ses services déconcentrés. Ce mouvement de déterritorialisation est en fait inséparable d'une vision technocratique des questions de main-d'œuvre, celle précisément d'Albert THOMAS, que le ministère du Travail avait écartée pendant la guerre pour ne pas décourager l'effort de placement des collectivités locales. C'est en fait l'illusion technocratique, que le ministère du Travail peut contrôler l'ensemble du marché du travail, en disposant de tous les leviers de la politique de la main-d'œuvre : formation professionnelle, reclassement professionnel, contrôle de l'immigration et placement. Mais c'est oublier que, dans les années 30, l'économie était essentiellement libérale. On n'était pas du tout dans la même configuration que pendant la Première guerre mondiale, où il existait une économie dirigiste de guerre et une économie civile. Dans les années 30, on peut dire qu'un demandeur d'emploi avait autant de chance de trouver par lui-même un emploi que de s'en voir proposer par les offices de placement.

La reprise en mains s'est faite en trois étapes :

- D'abord par le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a supprimé les offices régionaux de placement et confié leurs attributions aux inspecteurs divisionnaires du travail. C'est une réforme bancaire dans la mesure où les offices municipaux et les offices de placement continuaient de dépendre des collectivités locales. La réforme fut d'ailleurs très mal accueillie par les commissions paritaires des offices de placement qui ont dénoncé cette «ingérence » de l'Inspection du travail.
- Sous le régime de Vichy, la loi du 11 octobre 1940 a étatisé les offices de placement et les fonds de chômage, en les plaçant sous l'autorité absolue de l'Inspection du travail.
- Un dernier pas est franchi par la loi du 31 octobre 1941 qui a créé les directions régionales et départementales du travail et de la main-d'œuvre. Or les deux dernières réformes mises bout à bout ont été lourdes de conséquences, puisqu'elles ont jeté les bases d'une collaboration fonctionnelle et organique de l'Inspection du travail avec l'occupant nazi, jusqu'en novembre 1943.

Mais attention ! Il ne s'agit pas de rupture entre Vichy et la Troisième République mais plutôt de continuité. Le régime de Vichy n'a fait que confirmer la volonté qui s'exprimait au milieu des années 1930 d'articuler, au niveau central et dans les services extérieurs, la politique du travail et la politique de la main-d'œuvre ; le droit du travail et le droit de la main-d'œuvre. Mais il est allé beaucoup plus loin en spéculant sur la capacité des services extérieurs du ministère du Travail, à mettre en œuvre à la fois sa politique de la main-d'œuvre et sa politique sociale. Le régime de Vichy a en fait misé sur les services extérieurs du ministère du travail, pour faire avancer sa politique sociale. Les inspecteurs du travail ont donc été sollicités à un double titre.

Quatrième et dernier constat : tous les fondements de la politique de la main-d'œuvre ont volé en éclats sous Vichy.

Il faut ici faire une observation (Cf. V. VIET, article dans Travail et Emploi, n°98, 2004) : de tous les pays occupés par les Nazis, la France de Vichy est celui qui a fourni le plus de bras à l'économie du Troisième Reich, tant sur son propre territoire qu'à destination de l'Allemagne. Selon la mission conduite par Jacques MAILLET en 1945, 719 000 hommes ont été envoyés en Allemagne et 4,5 millions de Français ont travaillé à un moment ou à un autre, pour les Allemands. Ce résultat impressionnant est d'autant plus paradoxal que l'État français a tout fait pour éviter le régime de réquisition imposé à la Belgique ou à la Hollande.

En outre, le régime de Vichy connaissait le coût politique des prélèvements de la main-d'œuvre française à destination de l'Allemagne. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il a, en partie, maquillé les transferts de main-d'œuvre française en volontariat. Autrement dit, le régime savait qu'il s'aliénerait une bonne partie de l'opinion publique française si les transferts de main-d'œuvre s'accroissaient en direction de l'Allemagne.

Or, malgré tout cela, l'enchaînement analysé par Robert PAXTON à propos de la collaboration d'État, dont la politique de la main-d'œuvre constitue une composante majeure, s'est parfaitement vérifié. En voulant s'assurer le contrôle des opérations de main-d'œuvre et éviter les réquisitions de main-d'œuvre française, Vichy est allé bien au-delà des exigences allemandes.

Cela posé, on peut démontrer, aux vu des archives, que les fondements patriotiques et même nationaux de la politique de la main-d'œuvre, qui dataient de la Première guerre mondiale, ont été remis en cause avant même que la politique de la main-d'œuvre de Vichy ne bascule dans la collaboration d'État. C'est une démonstration délicate à mener mais qui vaut la peine qu'on s'y attarde.

Au départ, Vichy s'efforce de lutter contre le chômage massif, qui constitue une menace pour sa légitimité, mal assise depuis le vote des pleins pouvoirs à PÉTAİN. Les Allemands n'y voient aucune objection, puisque le conseiller ECKELMANN du Militärbefehlshaber (l'autorité administrative d'occupation) préconise d'utiliser la main-d'œuvre sur place (ce qui n'exclut pas des départs volontaires vers l'Allemagne). Or, pour lutter contre le chômage et éviter la réquisition de la main-d'œuvre française, plusieurs remèdes tirés de l'expérience de la Première guerre mondiale et des années 30 sont utilisés et combinés : d'une part, de grands travaux sont lancés ; d'autre part, la main-d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre « indigène » sont utilisées comme des variables d'ajustement. La loi de 1932 sur les pourcentages de main-d'œuvre est remise en vigueur, et sont créés des groupements de travailleurs étrangers (GTE) ainsi qu'un Commissariat à la lutte contre le chômage, chargé de gérer les GTE et les services de main-d'œuvre indigène.

Mais avec le recul rapide du chômage et à partir du moment où l'Occupant va s'efforcer d'obtenir des bras pour ses chantiers et pour les entreprises sous son contrôle, ces mesures vont se retourner contre les autorités vichystes qui voulaient épargner à la main-d'œuvre française la réquisition. Elles vont en effet favoriser le recrutement de la main-d'œuvre étrangère, encadrée ou libre, par les chantiers ou entreprises placés sous contrôle allemand. Avec la complicité manifeste des autorités françaises qui entendaient conserver le contrôle de la main-d'œuvre française mais ne voulaient pas que la main-d'œuvre étrangère (et, en aucun cas, la main-d'œuvre coloniale) reparte à l'étranger, notamment en Allemagne. Les autorités vichystes estimaient en effet que le renvoi de la main-d'œuvre étrangère pouvait entraîner des complications diplomatiques (accords antérieurs conclus entre la France et les pays d'émigration) et qu'il fallait éviter aux chômeurs français la réquisition (c'est d'ailleurs pourquoi beaucoup d'entre eux ont été placés dans l'agriculture).

Avec le retour de Pierre LAVAL en avril 1942, la question des prélèvements en direction de l'Allemagne prend une importance cruciale. Le nouveau gauleiter Fritz SAUCKEL considère désormais que les prélèvements de main-d'œuvre vers l'Allemagne sont prioritaires, mais qu'il ne faut pas dégarnir les secteurs économiques placés sous contrôle allemand en France. Comme la main-d'œuvre étrangère était déjà employée, toute l'attention des Allemands s'est reportée sur la main-d'œuvre française disponible. C'est alors que l'enchaînement décrit par Robert PAXTON s'est mis en marche. On peut ici parler d'aliénation de la politique de la main-d'œuvre, au sens juridique du terme, puisque le régime de Vichy est allé jusqu'à créer une carte d'identité pour les citoyens français, comme il l'avait fait en 1917 pour les étrangers en France.

Ce sont donc les fondements nationaux et patriotiques de la politique de la main-d'œuvre qui ont été subvertis par les prélèvements de main-d'œuvre française à destination de l'Allemagne, lesquels sont devenus massifs, en tout cas sans commune mesure avec ceux d'une main-d'œuvre étrangère, devenue de fait résiduelle.

L'enchaînement décrit par Robert PAXTON dans les autres domaines de la collaboration d'État devient alors implacable : croyant conserver le contrôle de la main-d'œuvre française, Vichy perd sur tous les tableaux : il est obligé de lâcher du lest sur les départs volontaires des travailleurs français vers l'Allemagne qui avaient concerné pas mal de chômeurs français ; il doit négocier avec l'Occupant l'envoi de contingents de travailleurs français contre le retour de prisonniers de guerre, selon un ratio fixé unilatéralement par les Nazis ; et, enfin, il doit préserver les apparences du volontariat pour ne pas s'aliéner l'opinion publique. D'où un processus gigogne : du volontariat assumé, on passe à la Relève à l'automne 42 qu'on maquille par le volontariat, puis la Relève s'effectue dans le STO et enfin, celui-ci finit par s'imposer exclusivement.

Comment les services extérieurs du ministère du Travail ont-ils vécu cette spirale ? Très mal jusqu'en novembre 1943, selon les témoignages recueillis - auprès d'inspecteurs du travail entrés en fonctions au moment du Front populaire - par Frédérique GUICHAUD dans sa thèse de droit. A cette date, validée par la consultation des archives, tous les services de main-d'œuvre ont été regroupés dans un Commissariat général de la main-d'œuvre, et les services de main-d'œuvre ont été clairement dissociés des services de l'Inspection du travail. Celle-ci n'est plus chargée comme auparavant « d'établir la liste des MO qui n'ont pas répondu aux convocations qui leur ont été adressées ».

Conclusion :

Les politiques de la main-d'œuvre ont une mémoire compartimentée, dont les effets sont manifestes:

- Au niveau des anticipations : par exemple, en 1938, au moment où se profile la menace d'une nouvelle guerre, la mobilisation industrielle (et par voie de conséquence, la mobilisation militaire) est conçue selon des moyens identiques à ceux de 1918, avec une économie de guerre qui doit grosso modo faire travailler 1 700 000 travailleurs ;
- Au niveau des mesures prises : face à des situations inédites, dont les effets sur le marché du travail sont toujours les mêmes (soit l'irruption d'un chômage massif, soit une pénurie aiguë de MO), elles ont tendance à recycler des mesures dont l'efficacité n'a jamais été bien établie, en raison même des changements de conjoncture.

Il faut en fait avoir présentes à l'esprit plusieurs conceptions de l'État et, singulièrement, du pouvoir administratif. Car cette politique a continûment oscillé entre un libéralisme mesuré et un dirigisme revendiqué (de facture technocratique), qui s'est exacerbé sous Vichy lorsqu'elle a basculé dans la collaboration d'État avec l'Allemagne nazie.

Enfin, comme dans d'autres domaines (médecine du travail, Inspection médicale du travail), la continuité entre les réformes engagées par le régime de Vichy et l'organisation qui se met en place à la Libération est plus apparente que réelle : le Gouvernement provisoire de la République française n'a pas remis ou si peu remis en cause des réformes ou des compétences sur lesquelles il pouvait s'appuyer pour remettre le pays au travail. C'est ce qui explique pourquoi l'épuration a été très limitée dans les ministères sociaux, moins importante sur le versant travail que sur le volet protection sociale (Cf. Jean-Pierre LE CROM)

## **La création de l'ANPE : la mobilité dans l'emploi pour la gestion des restructurations**

Intervenue peu avant le terme d'une longue période de croissance économique à proximité du plein emploi, la création de l'ANPE est généralement présentée comme l'une des illustrations de la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi (point 1). En réalité, les conflits et les compromis qui accompagnent sa création conduisent à un objectif plus modeste d'amélioration de l'efficacité des services publics de placement (point 2). Limitée dans ses compétences et son autonomie, l'Agence ne parvient pas initialement à échapper à une logique d'enclavement dans un marché du travail secondaire (point 3).

### **1. D'une politique de la main-d'œuvre à une politique active de l'emploi**

Le vocabulaire utilisé entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1970 est ambigu. Il n'existe pas de différence sémantique claire entre une *politique de la main-d'œuvre* et une *politique de l'emploi*, termes qui semblent désigner un même objet, la politique relative à l'emploi de la main-d'œuvre. Seules les conditions du changement de vocabulaire éclairent les enjeux sous-jacents (1.1). L'émergence d'une politique de l'emploi n'est pas le fait d'un projet global. Elle se réalise par la mise en place d'institutions et de dispositifs à compétences partielles qui demeurent faiblement coordonnés (1.2). Ainsi, la création de l'ANPE ne constituera-t-elle qu'une étape dans la genèse d'une configuration multipolaire<sup>2</sup>.

#### **1.1. Un déplacement des priorités : de la gestion des pénuries à la gestion des mobilités**

L'expression de « politique de la main-d'œuvre », héritée du passé, est la seule utilisée au début de la période. Elle caractérise une phase où l'objectif prioritaire est la mobilisation d'une ressource rare pour répondre aux besoins de la reconstruction, puis d'une forte croissance économique. Les premiers plans de modernisation et d'équipement se réfèrent à un objectif de plein emploi dont ils attribuent la responsabilité à la politique macroéconomique. La mission de la politique de l'emploi est de mobiliser et d'affecter toutes les forces de travail immédiatement ou potentiellement disponibles pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre et satisfaire les besoins des secteurs prioritaires en réduisant au minimum le chômage frictionnel.

L'usage de la notion de « politique de l'emploi » semble lié à l'apparition des politiques économiques dites de stabilisation qui visent à lutter contre l'inflation. Le ralentissement temporaire de l'économie engendre alors un chômage conjoncturel, caractéristique des politiques de *stop and go* (alternance de freinage et de relance). On passe d'une perception de la main-d'œuvre comme une ressource rare à une conception du plein d'emploi comme un objectif qui ne peut être poursuivi que dans le respect des équilibres macroéconomiques. L'intensification de la mobilité devient un instrument de cette conciliation : elle réduit les tensions sur le marché du travail donc les risques d'inflation salariale qui y sont associés.

---

<sup>1</sup> Professeur émérite (Université Paris 1), chercheur associé (IRES), ancien président du Conseil d'administration de l'ANPE (1981-1987).

<sup>2</sup> Sur l'évolution des politiques de la main-d'œuvre et de l'emploi entre 1945 et 1973, voir principalement : CHATRIOT *et alii*, 2006 ; CHETCUTI, 2000a ; COLOMB, 2012 ; DÄNZER-KANTOF *et alii*, 2006 ; DECOUFLÉ, 1990 ; ELBAUM, 1987 ; FREYSSINET, 2006 et 2007 ; HOLCBLAT, 1996.

## **1.2.Des instruments partiels mal coordonnés**

Pour des raisons complexes, le ministère du Travail ne parvient pas à réunir dans un « grand service public de l'emploi » l'ensemble des dispositifs qui se mettent progressivement en place pour gérer les mobilités.

### ***Les services de la main d'œuvre***

L'affirmation de l'importance qui doit être accordée à une organisation efficace du marché du travail (mise en relation de l'offre et de la demande, information, conseil, orientation, formation continue et placement) constitue un « marronnier » des premiers plans. Tout aussi rituel est un diagnostic pessimiste de l'état des lieux<sup>3</sup>. Les raisons de l'attitude passive du ministère du Travail sur ce dossier ne peuvent être analysées en détail ici ; les explications les plus fréquemment avancées se résument ainsi :

- Le ministère du Travail est un ministère politiquement faible qui hésite à entrer sur le terrain de l'emploi où la logique économique est dominante. Il préfère rester dans son domaine de légitimité : la conception et l'application d'une législation protectrice des droits des travailleurs.
- Une telle orientation correspond à la culture professionnelle de l'Inspection du travail, qui dirige les services déconcentrés. En leur sein, la fonction emploi est, sauf de rares exceptions, confiée à un corps subalterne de contrôleurs.
- Si elle valorise peu la fonction emploi, l'Inspection du travail entend en conserver le contrôle et s'oppose avec force et persévérance aux projets qui proposent d'accorder une autonomie à un service public de l'emploi rénové.
- La médiocrité, quantitative et qualitative, des moyens dont disposent les services de l'emploi permet de faire de leur renforcement massif un préalable à toute possibilité de réforme, avec une forte probabilité que ce préalable ne soit jamais satisfait.

En pratique, l'activité de services de l'emploi se concentre sur l'inscription des chômeurs aux fins d'indemnisation dans le cadre de l'allocation d'aide publique et au contrôle de leur situation<sup>4</sup>.

### ***La formation professionnelle des adultes (1949)***

Si, dès le premier Plan, l'existence de pénuries de main-d'œuvre est identifiée comme un obstacle à la réalisation des objectifs de production, les auteurs des rapports se bornent à souhaiter le développement de l'apprentissage et de la formation professionnelle accélérée. Dans les faits, le ministère du Travail comme le Commissariat général du Plan se gardent d'empiéter sur le domaine de l'Éducation nationale. Le ministère du Travail n'intervient qu'en matière de formation professionnelle accélérée des adultes pour laquelle l'ANIFRMO<sup>5</sup> a été créée en 1949 par regroupement de différentes structures héritées d'initiatives passées. Elle donne à son tour naissance en 1966 à l'AFPA<sup>6</sup>, association privée gérée par un conseil d'administration à composition tripartite. L'AFPA est certes sous la tutelle du ministère du Travail, mais conserve une logique largement autonome.

---

<sup>3</sup> Ainsi, le rapport de la Commission de la main-d'œuvre pour le II<sup>o</sup> plan signale que, selon un rapport établi pour l'OECE, « notre pays arrive au dernier rang des pays européens pour le nombre des personnes occupées dans les services de l'emploi par rapport à l'ensemble de la population salariée » (CGP, 1954, p. 91-92). Le rapport pour le IV<sup>o</sup> plan souligne que s'impose « un réexamen profond des structures, des méthodes et des moyens des services qui ont pour mission de concourir à la réalisation de l'équilibre de l'emploi ». Il réclame « un programme global dont la réalisation est envisagée sur deux ou trois ans » (CGP, 1961, p. 31). A la veille de la création de l'ANPE, le rapport pour le V<sup>o</sup> plan prend acte du projet de réforme du ministère du Travail en admettant charitablement que la « quasi-inorganisation du marché du travail n'a pas un caractère inéluctable » (CGP, 1966, p. 267).

<sup>4</sup> Auquel s'ajoute le contrôle de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.

<sup>5</sup> Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre.

<sup>6</sup> Association pour la formation professionnelle des adultes.

## ***L'UNEDIC (1958)***

Comme l'AFPA, l'UNEDIC<sup>7</sup> a la forme d'une association privée, mais sa nature est différente. Créée en 1958 par la négociation collective<sup>8</sup>, elle est une institution à gestion paritaire. Seuls les accords qui la régissent sont soumis à l'agrément du ministre du Travail. De manière significative, le premier agrément est retardé de plusieurs mois car les services du ministère s'opposent à tout ce qui dans l'accord fondateur tend à permettre des interventions de l'UNEDIC dans le fonctionnement du marché du travail au-delà d'une stricte mission d'indemnisation du chômage. Le problème se repose rapidement car la conjoncture du marché du travail, plus favorable qu'il n'était prévu en 1958, engendre pour le régime d'importants excédents financiers qui pourraient être mis au service d'une politique de l'emploi. L'appareil d'État est divisé : le ministère du Travail défend sa pleine compétence dans ce domaine, tandis que le ministère des Finances voit d'un bon œil une participation financière de l'UNEDIC et donc lui reconnaît un droit d'initiative. Les arbitrages sont difficiles et évolutifs. Ils aboutissent à un engagement non négligeable de l'UNEDIC, dont certaines illustrations méritent d'être mentionnées (DANIEL, TUCHSZIRER, 1999 ; UNEDIC, 1983).

- A partir de 1960 se multiplient les initiatives pour créer des services d'accueil des chômeurs. Au-delà d'une aide « morale » et « sociale », ils fournissent des informations et conseils sur les possibilités de réinsertion professionnelle ou de formation.
- Par des avenants de 1961 et 1962, l'UNEDIC crée une allocation de formation qui, pour les chômeurs qu'elle indemnise au moment où ils sont entrés en formation, s'ajoute à l'indemnité de stage versée par le centre de formation. L'objectif est d'encourager l'entrée en formation comme source d'accélération de la réinsertion.
- A l'automne 1962, à la demande du gouvernement, l'UNEDIC réalise une enquête auprès des entreprises adhérentes et recueille ainsi 90 000 offres d'emploi pour la réinsertion professionnelle des rapatriés d'Algérie.

L'UNEDIC intervient donc prudemment et par des biais variés dans le domaine des politiques actives de l'emploi<sup>9</sup>.

## ***Le Fonds national de l'emploi (1963)***

Un saut qualitatif est opéré avec la loi du 18 décembre 1963 qui crée le Fonds national de l'emploi (COLIN, 1984 ; THOMAS, BALMARY, 1969 ; VILLEBRUN, 1965). Bien qu'il ne s'agisse que d'un regroupement dans le cadre du ministère du Travail de lignes budgétaires jusqu'alors dispersées dans différents ministères ou organismes, cette innovation prend progressivement une place essentielle. Un dispositif unifié finance deux types d'interventions. D'une part, il permet d'attribuer des allocations individuelles pour favoriser la formation et la mobilité géographique de demandeurs d'emploi ou de salariés menacés par un licenciement collectif. D'autre part, il permet à l'État de passer des conventions avec des organisations professionnelles ou des entreprises pour organiser la conversion professionnelle et le reclassement des travailleurs dans des territoires ou des branches d'activité « atteints ou menacés d'un grave déséquilibre de l'emploi ».

Dans cette seconde hypothèse, l'État n'agit plus au moyen d'opérations ou de prestations décidées unilatéralement, mais par des conventions qu'il passe avec des acteurs économiques ou sociaux et qui constituent la condition nécessaire de son intervention. L'illustration principale en est donnée, à la veille de la création de l'ANPE, par le cas de la sidérurgie lorraine où s'imposent des restructurations massives. Au terme d'un grave et long conflit, une convention sociale de la sidérurgie lorraine est signée en juin 1967.

---

<sup>7</sup> Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

<sup>8</sup> Accord national interprofessionnel du 31 décembre 1958.

<sup>9</sup> Son président, André BERGERON, déclare dès 1960 soit un an après la création du régime : « Assurance chômage : le moment est venu de définir une politique de l'emploi » (*FO hebdo*, n° 726, 10 février 1960).

Elle définit les modalités de réduction des effectifs et les modes de recours au FNE. Il est intéressant de noter que ce conflit se déroule au moment où François-Xavier ORTOLI prépare le rapport qui est à l'origine de la création de l'ANPE et qu'il contribuera à alimenter sa réflexion (*infra* 2.2).

### ***L'APEC (1966)***

Si elle n'est à l'origine qu'une association à finalité sociale créée, en 1954, par la CGC et le CNPF pour traiter des problèmes rencontrés par les « cadres âgés », l'APEC change de nature en 1966 lorsqu'elle devient un organisme paritaire qui est régi par un accord national interprofessionnel et qui est chargé du reclassement des cadres de l'industrie et du commerce. Ainsi un an avant la création de l'ANPE apparaît, pour la seule catégorie des cadres, une institution qui développe progressivement des missions de recueil et de diffusion des offres d'emploi avec mises en relation, des missions d'information et d'orientation avec, le cas échéant, envoi en formation, enfin des études sur les marchés du travail des cadres. Très vite se posera une question sensible : à l'égard des cadres, constitue-t-elle un régime complémentaire de l'ANPE ou un régime de substitution ?

\* \* \*

Si la finalité de l'intervention publique dans le fonctionnement du marché du travail se déplace progressivement de la gestion des pénuries à la gestion des mobilités, les outils de cette intervention ne naissent par étapes que sous des formes institutionnelles hétérogènes. En pratique, ils restent faiblement coordonnés, même s'ils relèvent tous plus ou moins du ministère du Travail soit dans le cadre de ses services (FNE, services de l'emploi déconcentrés), soit dans le cadre de la tutelle (ANIFRMO-AFPA), soit dans le cadre de l'agrément de la convention (UNEDIC, APEC). L'intensification des mouvements de restructuration rend cette fragmentation inacceptable et entraîne l'intervention directe du Premier ministre.

## **2. Le contexte de création de l'Agence : projets et conflits**

Si le taux de chômage (imparfaitement mesuré) reste inférieur à 2 % jusqu'en 1968, une montée des suppressions d'emplois est observée à partir du milieu des années 1960. Les mouvements de restructuration, amplifiés dans certaines branches industrielles par la poursuite de la construction du marché commun, engendrent des tensions croissantes sur le marché du travail. Face à cette situation, des initiatives sont venues de certains acteurs dynamiques du ministère du Travail, mais ils ont été rapidement marginalisés lorsqu'ils étaient en position de conseil tandis qu'ils ont dû respecter la pesanteur des services lorsqu'ils étaient en position de responsabilité<sup>10</sup>. Dans ce contexte, les commissions du Plan constituent un lieu où les éléments « modernisateurs » du ministère du Travail cherchent une légitimation pour des projets qui se heurtent à de puissantes inerties internes (2.1). La rupture décisive trouve bien son origine au Plan avec le rapport ORTOLI, mais elle se situe hors des procédures classiques de concertation (2.2). Elle fournit le socle des ordonnances de juillet 1967 (2.3) dont l'une donne naissance à l'ANPE (2.4).

---

<sup>10</sup> Une illustration significative est fournie par le rapport dit CHAZELLE, du nom du Directeur général du travail et de l'emploi qui l'a présenté au ministre (CHAZELLE, 1964). Ce texte est souvent considéré, en ce qui concerne les services de l'emploi, comme le projet le plus ambitieux qui ait été produit en interne dans cette période. Il est, en effet, remarquable par la lucidité du diagnostic et par la pertinence des « principes d'une réforme » qu'il propose. Mais toute menace de rupture est soigneusement écartée. Après avoir montré que les fonctions des services de l'emploi ont été définies dans les conditions de l'après Seconde Guerre mondiale qui ont subi des « changements fondamentaux », l'auteur insiste sur sa « préoccupation (...) de ne point bouleverser les organes en place » (p. 5). Finalement, le rapport concentre ses propositions sur la réforme de l'organigramme des services déconcentrés et présente de longs calculs pour justifier des demandes massives d'accroissement des moyens.



## **2.1. Le V<sup>e</sup> Plan**

Publié en mars 1966, le rapport de la Commission de la main-d'œuvre pour le V<sup>e</sup> plan (1966-1970) consacre un chapitre aux « moyens de régulation du marché du travail » ; la première section porte sur « la réforme des services de l'emploi »<sup>11</sup> (CGP, 1966, p.264-272). Elle formule un diagnostic et des propositions<sup>12</sup>. Le diagnostic est brutal : les bureaux de main-d'œuvre, en sous-effectifs permanents, isolés dans des locaux vétustes, sont absorbés par des tâches administratives. Ils « sont trop souvent délaissés aussi bien par les employeurs que par les salariés en raison de leur inefficacité ». De ce fait, ils sont hors d'état d'exercer le monopole du placement qui leur est donné par la loi ; ils n'assurent en réalité que moins de 10 % des placements. Les exemples de l'Allemagne fédérale et de la Suède, et aussi certaines expériences régionales en France, sont invoqués pour affirmer que « cette quasi-inorganisation du marché du travail n'a pas un caractère inéluctable ». La Commission soutient le projet de rénovation des services de l'emploi présenté par le ministère des Affaires sociales : renforcement des sections locales pour assurer la collecte des offres et des demandes d'emploi, développement des opérations de compensation, développement des moyens d'étude du marché de l'emploi pour éclairer les activités de placement... Elle ajoute quelques observations et recommandations.

- Alors que l'utilité sociale et l'efficacité économique des services de placement sont élevées, les réformes proposées par le ministère sont modestes puisque leur réalisation créerait des « moyens très inférieurs à ceux dont disposent actuellement les services correspondants dans de nombreux pays ».
- L'efficacité des services de l'emploi repose sur la confiance des usagers et non sur des obligations légales. Les réformes ne réussiront que si les Pouvoirs publics obtiennent « l'appui général et soutenu des organisations syndicales d'employeurs et de salariés ».
- L'insuffisance et la dispersion des moyens de conseil et d'orientation professionnels ainsi que d'information du public sur les métiers requièrent, au-delà du service de l'emploi, une mobilisation et une coordination de toutes les institutions compétentes.

On trouve dans ce document certains des éléments de base du projet plus ambitieux que proposera le rapport ORTOLI libéré des contraintes diplomatiques et des rapports de force caractéristiques du fonctionnement des commissions du Plan.

## **2.2. Le rapport ORTOLI : « une infrastructure de l'adaptation »**

En décembre 1966, le Commissaire au plan, François-Xavier ORTOLI, se voit confier à titre personnel une mission par le Premier ministre George POMPIDOU « suite aux craintes que les organisations syndicales ont exprimées devant les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie » (ORTOLI, 1967, p .1). Un rapport est préparé avec l'appui du Service des affaires sociales du CGP alors dirigé par Jacques DELORS qui a joué un rôle déterminant dans sa conception (DELORS, 2004). Remis en avril 1967, le rapport ne sera jamais publié mais il exercera une influence intellectuelle durable, d'abord sur les ordonnances de juillet 1967 et plus largement sur la conception du Service public de l'emploi qui sera désormais défendue par l'aile modernisatrice de l'appareil d'État.

---

<sup>11</sup> Il est intéressant de noter que dans la synthèse du rapport, rédigée par Claude VIMONT, la réforme des services de l'emploi est rangée parmi les moyens de réalisation de l'un des trois « objectifs essentiels » de la politique de l'emploi : « développer la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs » (p.39-47).

<sup>12</sup> Cette section est rédigée par Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, alors chargée de mission au CGP. Celle-ci tiendra également la plume pour le rapport ORTOLI (*infra*) puis sera Directeur des études et du conseil professionnel dans l'ANPE naissante (voir : JOIN-LAMBERT, 1975).

Le rapport repose sur trois propositions centrales (ORTOLI, 1967, p. 3).

- « Dans une économie en progrès, une mobilité accrue de l'emploi est inévitable et nécessaire ».
- Elle est compatible avec le plein emploi dès lors que l'expansion est suffisamment soutenue et diversifiée.
- Elle exige une « infrastructure de l'adaptation » qui doit être rapidement mise en place.

Ce dernier point est présenté comme l'objet principal du rapport. Tout doit être fait pour que l'accroissement de la mobilité « soit bien une source de progrès pour la collectivité et de promotion pour l'individu et non une occasion de misère et de révolte » (p. 9). Enfin, l'accent est placé sur un point de méthode majeur : « L'État ne peut être considéré comme portant seul la charge des transformations à accomplir (...) C'est pourquoi une place importante doit être laissée, à côté des actions qui relèvent directement de l'État, aux larges possibilités qu'offre la politique conventionnelle » (p. 17-18).

Les préconisations portent sur trois domaines. (i) L'organisation du marché du travail : placement, orientation, conseil, formation, aide à la conversion et à la mobilité. (ii) Une amélioration substantielle des garanties sociales pour ceux qui sont amenés à changer d'emploi. (iii) La prévention des mutations en conciliant politique de l'emploi et politique d'aménagement du territoire. Les mesures proposées sont trop nombreuses pour pouvoir être présentées en détail. Nous mentionnons celles qui semblent les plus significatives dans chacun des trois domaines.

- L'instrument d'action principal pour l'organisation du marché du travail serait un *Office national de l'emploi* ayant le statut d'établissement public industriel et commercial. Il regrouperait les services de placement et d'orientation, la formation professionnelle des adultes et la gestion des actions du FNE. Le rapporteur précise qu'il a « été tenté de proposer la constitution d'un office tripartite, unissant l'État, les organisations patronales et les organisations syndicales » (p. 47) mais que des consultations l'ont convaincu que le dossier n'était pas mûr. Il suggère qu'il soit réexaminé en 1970.
- Le rapport relève les insuffisances et incohérences des deux systèmes juxtaposés d'indemnisation du chômage (État et UNEDIC). Il en propose la fusion avec la généralisation et l'accroissement des allocations.
- S'agissant de la prévention et de la gestion des restructurations, il renvoie principalement à la négociation collective, tout en préconisant le renforcement des moyens d'accompagnement mobilisés par les pouvoirs publics.

### **2.3. Quatre ordonnances et une lettre**

Dans la médiocre conjoncture économique de l'époque, le rapport ORTOLI a des suites rapides, même si les mesures adoptées en réduisent les ambitions et en fractionnent la réalisation. (DANIEL, TUCHSZIRER, 1999, chap. XI ; MULLER, 1991, 2<sup>e</sup> partie, chap. 2). Quatre ordonnances du 13 juillet 1967 en fournissent la preuve (G.B., 1967). Elles sont complétées par une lettre du Premier ministre aux organisations patronales et syndicales qui traduit la volonté de mobiliser les ressources de la négociation collective. Nous présentons d'abord ce cadre général avant d'examiner le contenu de l'ordonnance qui crée l'ANPE (*infra* 2.4).

#### ***L'indemnisation du chômage***

L'ordonnance n° 67-580 « relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi » ne donne pas suite à la proposition de fusion des deux régimes d'indemnisation qui était contenue dans le rapport ORTOLI. Elle engendrait l'hostilité des organisations patronales et syndicales soucieuses de défendre la gestion paritaire du régime d'assurance.

Le texte consacre deux titres respectivement à l'allocation d'aide publique et à l'allocation d'assurance. Il a pour objet, malgré quelques exceptions qui subsistent, d'unifier le champ des bénéficiaires et de généraliser le principe du cumul des deux allocations. Il retient l'UNEDIC comme organisme unique de paiement des prestations. Les taux d'indemnisation sont augmentés pour l'aide publique et les Pouvoirs publics demandent un effort parallèle à l'UNEDIC.

### ***Les indemnités de licenciement***

L'ordonnance n° 67-581 « relative à certaines mesures applicables en cas de licenciement » améliore les règles qui concernent le délai-congé et crée un droit à une indemnité légale de licenciement en l'absence d'indemnité conventionnelle. Son montant est fonction de la rémunération antérieure. Ce droit est ouvert, sauf cas de faute grave, à tout salarié en contrat à durée indéterminée s'il est licencié alors qu'il compte deux années d'ancienneté auprès du même employeur.

### ***Les allocations de conversion***

L'ordonnance n° 67-579 « relative au fonds national de l'emploi » crée une allocation de conversion en faveur des travailleurs salariés non privés d'emploi qui désirent suivre un cycle de formation professionnelle les préparant à l'exercice d'un métier pour lequel une pénurie de main-d'œuvre est constatée. Par ailleurs, l'ordonnance harmonise les différentes allocations d'aide à la formation ou à la reconversion professionnelle.

### ***La négociation collective***

Le rapport ORTOLI proposait de donner un rôle prépondérant à la négociation collective dans la prévention et la gestion des restructurations. Le 3 août 1967, le Premier ministre adresse aux dirigeants des organisations patronales et syndicales une lettre qui porte sur « les moyens d'une politique active de l'emploi »<sup>13</sup>. Il fait référence aux quatre ordonnances que vient d'adopter le gouvernement ; il estime de plus nécessaire la contribution dans ce domaine des « organisations professionnelles ». Il les invite à « étudier de concert » cinq questions : l'amélioration des garanties de ressources, la création de commissions paritaires de l'emploi, l'institution d'un délai d'information en cas de licenciement collectif, des mesures particulières en cas de fusion ou de concentration d'entreprises, enfin une indemnisation du chômage partiel. Le premier et le cinquième thème, l'indemnisation du chômage total ou partiel, sont traités dans les mois qui suivent par des accords interprofessionnels, mais en ce qui concerne les trois autres le CNPF s'estime statutairement non compétent pour négocier et renvoie à la négociation de branche. Il faudra le conflit social de mai 1968 et le projet de protocole d'accord de Grenelle du 27 mai 1968 pour débloquer la situation. Le 10 février 1969, l'ensemble des organisations patronales et syndicales signent un accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi qui crée des commissions paritaires de l'emploi, précise les procédures de consultation des Comités d'entreprise en cas de licenciement collectif, définit les droits des salariés en matière d'indemnisation et de reclassement interne ou externe (DELAMOTTE, 1971 ; LOOS, 1983). Un des chapitres de l'accord renvoie à une négociation à venir sur « la formation et le perfectionnement professionnels ». Ce sera l'objet de l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Le texte de la lettre figure en annexe de G.B., 1967, p.583-584.

<sup>14</sup> Sur l'ensemble de ces négociations, voir FREYSSINET, 2010, chap.4.

C'est dans cet ensemble que s'insère la création de l'ANPE : elle apparaît principalement comme l'un des instruments d'une politique de gestion des restructurations et des mobilités<sup>15</sup>.

## **2.4. L'ANPE : fonctions et structures**

### ***Une genèse conflictuelle***

Il est difficile de reconstituer la nature et le poids relatif des stratégies des différents acteurs au cours de la période qui va de la présentation du rapport ORTOLI (avril) à l'adoption des ordonnances (juillet) tant les documents sont rares et les souvenirs incertains et contradictoires. Jean-Marcel JEANNENEY s'est vu confier en 1966 par le général DE GAULLE la mission de créer un grand ministère des Affaires sociales, réunissant le ministère du Travail et celui de la Santé publique. Dans ce cadre, il est principalement mobilisé, en 1967, par la préparation des ordonnances de réforme de la Sécurité sociale et accorde une moindre importance aux ordonnances sur l'emploi. Il est, depuis le 8 mai 1967, assisté d'un jeune Secrétaire d'État à l'Emploi, Jacques CHIRAC, qui est chargé de la préparation des ordonnances sur l'emploi. Martine MULLER, dans son histoire de l'ANPE, rapporte le témoignage de Jacques LEGRAND, alors directeur général du travail et de l'emploi. Ce dernier met en scène l'opposition de deux thèses : « Celle du ministre des Affaires Sociales, Jean-Marcel JEANNENEY, qui était très soucieux du maintien des compétences de l'État et qui ne concevait une Agence que subordonnée, à tous ses échelons, à l'autorité publique, c'est-à-dire aux services du ministère. A l'opposé, la thèse que soutenait son secrétaire d'État à l'Emploi, Jacques CHIRAC, mettait l'accent sur la nécessité d'avoir un service autonome, à vocation presque commerciale et qui aurait la plénitude des activités du service public en matière de placement » (MULLER, 1991, p.139). Le corps de l'Inspection du travail, profondément hostile à la logique du rapport ORTOLI s'est vigoureusement mobilisé en faveur de la première conception. Si Jacques CHIRAC a dû chercher à établir un compromis, il ne l'a obtenu qu'en renonçant à son objectif initial.

### ***Un compromis restrictif***

Le contenu de l'ordonnance n° 67-578 qui crée l'ANPE est fort éloigné des propositions du rapport ORTOLI (CHETCUTI, 2000b ; DÄNZER-KANTOF *et alii*, 2006 ; G.B., 1967 ; MULLER, 1988 et 1991).

- L'agence est un établissement public national non qualifié (donc *de facto* de type administratif) qui est placé sous l'autorité du ministre des Affaires sociales et non sous sa tutelle. Il n'est pas question d'un Office autonome.
- Elle ne fait que « participer » à la gestion du service public de l'emploi avec des compétences limitativement énumérées : prospection des offres et placement, gestion de la bourse nationale de l'emploi (*infra* 3.1), accueil et information des travailleurs, orientation vers les formations professionnelles, participation à l'établissement des statistiques du marché de l'emploi, constitution des dossiers d'admission à l'aide publique. Elle n'est donc responsable ni de la formation professionnelle des adultes, ni de la gestion du FNE comme le proposait le rapport ORTOLI.

---

<sup>15</sup> Il existe un débat sur le rôle qu'a pu jouer la construction européenne dans la décision de création de l'Agence. L'influence avait été évidente en ce qui concerne la création de l'UNEDIC. La première étape de réduction des droits de douane fixée dans le traité de Rome s'opérait le 1<sup>er</sup> janvier 1959 ; l'accord fondateur de l'assurance chômage a été signé le 31 décembre 1958 alors que tous les acteurs étaient convaincus que l'ouverture du marché intérieur accélérerait les restructurations. En revanche, dans les rapports du Plan, le rapport ORTOLI ou les déclarations gouvernementales qui précèdent la création de l'Agence, la construction européenne n'apparaît guère qu'en incidente lorsqu'on mentionne simplement au passage qu'elle est susceptible d'amplifier les restructurations. Les craintes d'un impact brutal, qui étaient fortes en 1958, semblent s'être apaisées. Ainsi, les six pays membres ont d'un commun accord avancé au 1<sup>er</sup> juillet 1968, soit de 18 mois, l'achèvement de l'abolition des droits de douane dans le marché intérieur.

- Son programme d'action et son budget sont établis par un « comité de gestion » qui est présidé par le Directeur général du travail et de l'emploi et réunit exclusivement les représentants des administrations intéressées. Il est prévu un « comité consultatif » où seraient présentes les organisations patronales et syndicales. En pratique, ce rôle sera assuré par la commission permanente du Conseil supérieur de l'emploi. Les acteurs sociaux n'ont donc qu'une présence lointaine et une implication faible.
- L'agence « comporte des centres régionaux et des sections locales qui sont placés sous l'autorité respective des directeurs régionaux et des directeurs départementaux du travail et de la main-d'œuvre ».
- Pour l'administration de l'agence, le président du comité de gestion (le DGTE) est « assisté d'un directeur administratif et technique ». Compte-tenu du point précédent, ce dernier n'a pas autorité sur les centres régionaux et les sections locales.

L'arbitrage final est donc sans ambiguïté en faveur d'une simple autonomie de gestion sous l'autorité directe, à tous les niveaux, des fonctionnaires du ministère du Travail. Les responsabilités de l'Agence se limitent au fonctionnement *stricto sensu* du marché du travail avec une priorité pour l'activité de placement. Nous sommes loin d'une « infrastructure de l'adaptation ».

### *Le quasi-silence des acteurs sociaux*

Les organisations patronales et syndicales ont de longue date critiqué, certes avec des points de vue différents, les insuffisances des services de la main-d'œuvre. Elles ont globalement approuvé les orientations de réforme proposées par la Commission de la main-d'œuvre du V<sup>e</sup> plan (*supra* 2.1). Or le dépouillement de leur presse<sup>16</sup> aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> trimestres 1967 ne révèle presque aucune trace de réaction à la création de l'ANPE. Deux explications peuvent être proposées.

- Le gouvernement a obtenu du Parlement le droit de procéder par ordonnances pendant l'été 1967 dans le domaine économique et social. Les projets qui concentrent alors l'intérêt des acteurs sociaux sont ceux qui concernent la réforme de la Sécurité sociale. Ils sont soutenus par le patronat, mais violemment combattus par les syndicats. Leurs prises de position au 3<sup>e</sup> trimestre sont polarisées par cet enjeu<sup>17</sup>.
- Parmi les quatre ordonnances sur l'emploi, celles qui intéressent le plus directement les syndicats sont les trois qui créent des droits nouveaux pour les salariés et qui sont articulées avec des négociations à venir pour améliorer les prestations de l'UNEDIC et créer une indemnisation du chômage partiel (FREYSSINET, 2010).

Au premier semestre encore, certaines organisations présentent des propositions détaillées sur la politique de l'emploi<sup>18</sup>. Fin juin et début juillet, on trouve quelques brèves réactions au moment où les organisations sont consultées sur le projet d'ordonnance concernant l'Agence.

<sup>16</sup> *Patronat français* pour le CNPF, *Syndicalisme* pour la CFDT, *Le Peuple* et *La Vie Ouvrière* pour la CGT, *FO Hebdo* pour la CGT-FO.

<sup>17</sup> On peut trouver une analogie avec la situation que l'on observera plus tard lors du vote de la loi du 13 février 2008 qui fusionne l'ANPE et les Assédic. Le gouvernement a annoncé ce projet dès novembre 2007, mais les organisations patronales et syndicales sont alors totalement engagées dans la négociation de ce qui deviendra l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Alors que les gestionnaires de l'UNEDIC (devenue depuis 1984 l'Unédic) avaient dans le passé farouchement défendu l'indépendance et les missions du régime, la réduction brutale de ses responsabilités s'opère sans réactions vigoureuses de leur part.

<sup>18</sup> Voir par exemple, pour la CGT-FO, le document établi par Roger LOUET sur « L'organisation du marché du travail » (*FO Hebdo*, 21 février 1967) ou, pour la CGT, le rapport d'Henri KRASUCKI sur « Les problèmes de l'emploi » (*Le Peuple*, 1-15 juin 1967).

Après la sortie de l'ordonnance, les préoccupations sont ailleurs et le silence est presque total<sup>19</sup>. Ceci ne signifie pas que les organisations soient restées indifférentes à la création de l'Agence, mais que, dans un contexte par ailleurs très conflictuel, elles n'ont pas jugé prioritaire de faire connaître à leurs militants leur appréciation de cette initiative.

Ce constat renforce notre diagnostic antérieur. Loin des perspectives ouvertes par le rapport ORTOLI sur la création d'un grand service de l'emploi qui mobiliserait les « partenaires sociaux », la mise en place de l'ANPE apparaît alors surtout comme une réorganisation, au sein du ministère, des services de placement en vue d'une plus grande efficacité.

### **3. L'expérience initiale : les handicaps nés du compromis**

L'analyse ne porte ici que sur les premières années d'existence de l'Agence avant que l'éclatement de la crise ne transforme, après 1974, les conditions de son développement. Le contexte initial est toujours celui du quasi plein emploi avec une lente montée du taux de chômage qui passe de 1,9 % en 1967 à 2,8 % en 1974. L'accroissement des tensions sur le marché du travail se mesure par une augmentation parallèle des offres et des demandes d'emploi non satisfaites<sup>20</sup>.

#### **3.1. Un démarrage laborieux**

Un programme de cinq ans est prévu pour la création progressive des centres régionaux et des sections locales. Comme le prévoit l'ordonnance, le personnel se compose d'une part, de fonctionnaires détachés, principalement issus de l'Inspection du travail pour les postes de direction et des bureaux de main-d'œuvre pour les fonctions d'exécution, d'autre part d'agents contractuels, en particulier pour les fonctions d'accueil et d'orientation. Dès le départ, des axes de progrès sont offerts par la reprise au sein de l'Agence d'innovations qui avaient été expérimentées au cours des années précédentes au sein des services déconcentrés (G. B., 1967 ; CHETCUTI, 2000b).

- En 1961, le premier Echelon régional de l'emploi (ERE) est créé à Nancy ; neuf autres ERE voient le jour jusqu'en 1967. Ils ont une triple fonction : l'analyse de l'emploi régional, l'étude des métiers en devenir et le conseil professionnel aux salariés. Ce troisième volet alimente la création du corps des conseillers professionnels qui se développera ensuite au sein de l'Agence. Les ERE fournissent aussi un certain nombre des cadres de l'Agence.
- En 1962, pour favoriser la réinsertion professionnelle des rapatriés d'Algérie, une « Bourse de l'emploi » est créée à Marseille afin d'assurer le rapprochement des offres et des demandes. En 1965, une bourse régionale de l'emploi est mise en place à Lille ; son champ d'action géographique s'élargit progressivement et elle couvre en 1967 quinze départements du Nord-Est. En juin 1966, le ministère a annoncé la création d'une bourse nationale de l'emploi qui amorce son fonctionnement à titre expérimental en juin 1967 ; ce projet assez vague est surtout symbolisé par l'installation d'un ordinateur central pour la diffusion des offres d'emploi. Comme nous l'avons vu, l'ordonnance attribue explicitement à l'agence la responsabilité du fonctionnement de cette bourse.

---

<sup>19</sup> Tout au plus peut-on noter que la CFDT mentionne, parmi les éléments positifs des ordonnances sur l'emploi, « la création d'une ANPE qui est susceptible de rendre plus efficace les services de placement », sans autre précision (*Syndicalisme Magazine*, septembre 1967).

<sup>20</sup> Il est difficile de savoir dans quelle mesure ce mouvement est dû pour partie à l'implantation progressive des agences locales qui exerce un effet de « révélation » d'offres et de demandes jusqu'alors non saisies par les bureaux de main-d'œuvre.

L'Agence n'est donc pas créée *ex nihilo*. Outre les personnels des bureaux de main-d'œuvre, elle attire des éléments, souvent parmi les plus dynamiques, du corps de l'Inspection du travail et des ERE. Elle tire profit de quelques expériences novatrices amorcées au cours des années précédentes. Malgré ces éléments positifs, les premières années sont marquées par de multiples difficultés (DELARBRE, 1970).

- En 1968 et 1969, l'Agence est victime de restrictions budgétaires qui ralentissent son implantation. Fin 1970, trois ans et demi après sa création, elle n'est présente que dans 60 départements ce qui prolonge les difficultés nées de l'existence d'un double réseau avec les bureaux de main-d'œuvre qui subsistent ailleurs.
- Le poids d'un double contrôle (ministère du Travail et ministère des Finances) limite considérablement l'autonomie de gestion qui était vue au départ comme le facteur central d'accroissement de l'efficacité. Les services centraux du ministère ainsi que les directeurs régionaux et départementaux du travail et de l'emploi ont parfois une conception extensive et minutieuse de l'autorité qui leur a été donnée sur le siège ou sur les centres régionaux et les sections locales de l'Agence. La tutelle budgétaire exercée par le ministère des Finances se révèle plus lourde que celle que connaissent les services extérieurs du ministère du Travail.

Cependant de premiers diagnostics assez alarmistes contribuent à l'accélération de l'implantation et à l'accroissement des moyens. Dès lors apparaissent des difficultés plus radicales.

### **3.2. L'enclavement dans le marché du travail secondaire**

Dans sa lettre de présentation du rapport de la Commission de l'emploi pour le 6<sup>e</sup> Plan, son président, Jean RIPERT, souligne encore en avril 1971 « le retard que les services de placement ont accumulé dans notre pays par rapport aux exigences normales d'une économie développée en dépit des efforts de ceux qui en étaient directement responsables » (CGP, 1971, p.7). Le rapport souligne que « l'absence de moyens dont disposaient les services publics de placement a favorisé le développement anarchique d'autres modes de recrutement de personnel et de recherche d'emploi et donc le cloisonnement du marché » (p.27). Aussi, le 6<sup>e</sup> Plan accorde-t-il une priorité au développement de l'Agence en lui consacrant un « programme finalisé » étant entendu que des moyens sensiblement accrus doivent être accompagnés d'objectifs de résultats. Du point de vue des structures, la Commission ouvre à nouveau le débat sur la création, selon le modèle allemand ou le modèle suédois, d'un Office de placement aux compétences élargies avec « l'association des associations professionnelles et syndicales à sa gestion » (p.67). Cependant compte-tenu des réactions de ces dernières et de l'implantation encore inachevée de l'Agence, elle estime préférable « dans les deux ou trois années qui viennent » d'éviter « un bouleversement important de ses structures » (p.68). Elle estime cependant nécessaire d'accroître les responsabilités et la souplesse d'intervention de l'Agence, ce qui implique à l'égard du ministère du Travail le passage d'une relation d'autorité à une relation de tutelle.

Quelques années plus tard, un bilan de la première période d'existence de l'Agence établi pour la période 1968-1974 montre qu'au-delà des difficultés administratives et des insuffisances de budget, des problèmes plus fondamentaux restent posés (JOIN-LAMBERT, 1975). On observe entre 1970 et 1974 une baisse continue du rapport entre les placements effectués et les offres d'emploi recueillies. Cette difficulté du placement concerne particulièrement les emplois qualifiés.

En dépit des progrès réalisés dans d'autres domaines, l'Agence tend à se spécialiser dans le domaine des emplois d'ouvriers et d'employés non qualifiés donc à « être cantonnée au marché du travail secondaire » : « l'un des risques majeurs que fait apparaître l'examen des résultats d'activité de l'Agence depuis 1968 est l'enclavement c'est-à-dire essentiellement du fait du comportement des entreprises, de leur politique de recrutement et de gestion du personnel, l'intervention sur une fraction limitée des problèmes d'emploi, ceux qui sont souvent les plus difficiles à résoudre » (p.83).

### **Quelques enseignements**

- La création de l'ANPE se situe dans une longue période de croissance économique qui se réalise, sauf durant de brèves périodes de ralentissement, au voisinage du plein emploi. Toutefois, la croissance engendre une montée des mouvements de restructuration. Atteindre le plein emploi requiert donc une gestion efficace des mobilités sectorielles, professionnelles et spatiales qui peuvent être la source d'une part, de pénuries de main-d'œuvre, d'autre part, d'un chômage frictionnel. Ce sont les médiocres performances réalisées dans ce domaine qui sont le motif central de la création de l'Agence.
- L'observation des exemples allemands et suédois alimente la construction d'ambitieux projets de création d'une « infrastructure de l'adaptation ». Mais, l'opposition conjointe de l'administration du Travail, soucieuse de défendre ses missions de service public, et des organisations patronales et syndicales, soucieuses de défendre la gestion paritaire de l'assurance chômage, contribuent à la définition d'un modeste compromis.
- L'Agence ne bénéficie que d'une faible autonomie de gestion sous l'étroit contrôle des deux ministères de tutelle. Elle n'obtient que tardivement et partiellement les moyens nécessaires à la création d'un réseau national capable d'assumer les missions que les textes lui attribuent. Elle ne suscite qu'un faible intérêt des acteurs sociaux qui ne sont pas associés à son fonctionnement.
- Dans les faits, l'Agence est initialement jugée sur sa seule capacité à accomplir la fonction de placement alors qu'elle attire surtout des offres d'emplois faiblement qualifiés. D'une part, elle n'est qu'un intermédiaire parmi d'autres dans une fraction d'un marché du travail segmenté. D'autre part, elle ne constitue que l'un des instruments de la politique de l'emploi au sein d'une constellation d'institutions faiblement coordonnées.

Il faudra attendre la décennie 1980 pour que s'amorce un mouvement accidenté qui a conduit à un accroissement de l'autonomie, à un élargissement des compétences et des moyens ainsi qu'à une certaine forme de tripartisme consultatif et à un renforcement des coopérations interinstitutionnelles.

### **Références des textes cités**

Note : le sigle CGP désigne l'institution successivement dénommée *Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement*, puis *Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité*, puis *Commissariat général du plan*.

CGP, 1954, « Rapport de la Commission de la main-d'œuvre – II<sup>o</sup> Plan », *Revue française du travail*, n<sup>o</sup> 3, p.1-158.

CGP, 1961, « Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre pour le IV<sup>o</sup> plan de développement économique et social », *Revue française du travail*, n<sup>o</sup> 4, p.1-191.

CGP, 1966, *Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre – V<sup>e</sup> Plan – 1966-1970*, Paris, La documentation française.

CGP, 1971, *Rapport de la Commission emploi – 6<sup>e</sup> Plan – 1971-1975*, Paris, La documentation française.

CHATRIOT A., JOIN-LAMBERT O., VIET V. (Dir.), 2006, *Les politiques du Travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

CHAZELLE J., 1964, *Rapport pour une rénovation des services de l'emploi*, Ministère du Travail, Direction générale du travail et de l'emploi.

CHETCUTI C., 2000a, « Les structures du ministère du Travail depuis 1939 », in : CHATEFP, *Etudes et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*, Cahier n<sup>o</sup> 2-3, janvier.



- CHETCUTI C., 2000b, « Politique active de l'emploi et rénovation des services du travail et de la main-d'œuvre dans les années 1960 », p.47-51 in : CHATEFFP, *Etudes et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*, Cahier n° 4, septembre.
- COLIN J-F., 1984, « Le Fonds national de l'emploi 1963-1983 » in : *Comptes de l'emploi. Données physico-financières 1980-1982*, Paris, La documentation française.
- COLOMB F., 2012, *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de la politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- DANIEL C., TUCHSZIRER C., 1999, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- DÄNZER-KANTOF B., LEFEBVRE V., TORRES F., 2006, *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du Travail 1906-2006*, (Chapitre 7. A l'heure de la croissance 1957-1973), Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, Paris, La documentation française.
- DECOUFLÉ A-C., 1990, *Quarante ans de politique du travail et de l'emploi en France (1946-1986). Eléments pour un bilan critique*, Paris, Ed. Matrice.
- DELAMOTTE Y., 1969, « L'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969 », *Droit social*, n° 9-10, p.498-507.
- DELARBRE H., 1970, *Tutelle et gestion. Le marché de l'emploi*, Rapport, Inspection générale des affaires sociales.
- DELORS J., 2004, *Mémoires*, (Chapitre 2. Les belles années du Plan), Paris, Plon.
- ELBAUM M., 1987, « Les politiques de l'emploi depuis trente ans », in : INSEE, *Données sociales*, Paris, INSEE.
- FREYSSINET J., 2006, « L'émergence des politiques de l'emploi », in : CHATRIOT *et alii*, 2006.
- FREYSSINET J., 2007, « Le partage des responsabilités entre les acteurs de la politique de l'emploi. Vers une configuration multipolaire (1945-1973) », *Travail et emploi*, n° 110, p.37-46.
- FREYSSINET J., 2010, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, CEE-Ed. Liaisons.
- 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, 1967, p.573-584.
- HOLCBLAT N., 1996, « La politique de l'emploi en perspective », Chapitre introductif in : DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, Paris, La documentation française.
- JOIN-LAMBERT M.-T., 1975, « L'Agence nationale pour l'emploi : premier bilan, premières réflexions » », *Economie et statistique*, n° 69, p.79-84.
- LOOS J., 1983, « Accord de contenu ou accord de méthode ? L'exemple de l'accord national interprofessionnel de 1969 sur la sécurité de l'emploi », *Sociologie du travail*, n° 1, p.15-31.
- MULLER M., 1988, *L'ANPE a vingt ans*, Rapport pour la Direction des études et statistiques de l'ANPE.
- MULLER M., 1991, *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan.
- ORTOLI F-X., 1967, *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, Commissariat général du plan (non publié).
- THOMAS C., BALMARY D., 1969, « Le fonds national de l'emploi », *Droit social*, n° 12, p.575-585.
- UNEDIC, 1983, *Histoire du régime d'assurance chômage 1959-1982*, Paris, UNEDIC.
- VILLEBRUN J., 1965, « La loi du 18 décembre 1963 et le Fonds national de l'emploi », *Droit social*, n° 2, p.87-96.



**Agnès JEANNET :**

Après l'éclairage, par la connaissance de l'histoire qui nous a été livrée ce matin par des chercheurs, nous abordons, cet après-midi, un éclairage par des témoignages.

Témoignages d'acteurs qui, à différents titres, ont contribué à la naissance de l'agence puis à son évolution jusqu'à aujourd'hui, donc je remercie les personnalités qui ont accepté d'animer ces deux tables rondes.

La première table-ronde, je le rappelle, sera consacrée au chemin qui a conduit à la création de l'agence, puis à son installation dans le paysage des politiques de l'emploi.

L'animatrice est madame Martine THÉVENIAUT-MULLER, elle est historienne, spécialiste du changement social et du développement local. Elle connaît bien l'histoire de l'agence pour avoir rédigé, pour l'anniversaire des 20 ans de l'agence, un livre bilan passionnant.

Je la remercie d'animer cette première table ronde.

La seconde table-ronde est consacrée aux évolutions plus récentes de l'agence et ses transformations.

Jean BASSERRES qui devait participer est retenu par des dossiers urgents et il sera remplacé par Annie GAUVIN qui est Docteur en sciences économiques et directrice de la stratégie, de la veille et des relations extérieures de Pôle Emploi.

L'animateur de cette table-ronde, que je remercie, est Dominique BALMARY, conseiller d'État, que tout le monde connaît ici, membre du Comité d'histoire. Le parcours de Dominique BALMARY est impressionnant par sa diversité et sa cohérence. Il a occupé les deux postes majeurs qui allient la politique du travail et la politique de l'emploi, puisqu'il a été successivement, directeur des relations du travail, puis délégué à l'emploi. Il faut aussi évoquer les responsabilités qu'il a exercées au sein de l'État à l'AFPA, au conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie, mais aussi dans le secteur privé puisque vous avez été DRH de la compagnie générale de l'électricité et des sites Alcatel, et enfin, vous avez été aussi - je m'en souviens bien pour avoir aussi œuvré dans le social - président d'UNIOPS, cette grande fédération qui réunit les institutions qui œuvrent pour les personnes les plus fragiles.



## **DEUXIÈME PARTIE**

---

### **LA PRÉPARATION DE L'ORDONNANCE DU 13 JUILLET 1967 ET SA MISE EN PLACE**



## Table-ronde

**Présidente : Martine THÉVENIAUT**

Historienne du temps présent

Je suis très heureuse d'être ici avec vous aujourd'hui. Très franchement, je ne m'y attendais pas. Car depuis l'histoire des 20 ans de l'ANPE, réalisée à la demande de Vincent MERLE, je n'ai plus suivi l'actualité avec assiduité.

J'ai fait quelques passages comme usagère. La continuité de l'activité d'historienne du temps présent que je suis, n'est pas garantie par un statut (hors université). L'ouvrage : « le pointage ou le placement, Histoire de l'ANPE » a été publié en 1991 à l'Harmattan dans la Collection Logiques sociales et traduit en espagnol.

Nous sommes en 2017, donc 50 ans après. Je suis venue avec ma connaissance des 20 ans et le bon souvenir que j'en garde. J'ai beaucoup appris de cette étude historique. Du fait de la situation difficile dans laquelle se trouvent les personnes qu'ils reçoivent, j'ai découvert que la plupart des employés ont conservé le sens humain, et l'envie d'être utile, bien loin de la vision courtelinesque d'agents assis derrière leurs fauteuils, commode pour faire de l'ANPE un bouc émissaire. Pour Pôle Emploi je ne sais pas, je ne peux pas me prononcer, mais j'imagine qu'au niveau des personnels, la qualité est toujours engagée dans la recherche de réponses aux problèmes difficiles que produit la perte d'un emploi.

Comme animatrice de cette table-ronde, je vous propose, en introduction, de présenter une approche historique sur le long terme, en continuité des différents épisodes historiques présentés ce matin : la période de la fin XIXème et le début XXème, c'était passionnant. De même que l'exposé sur l'approche de la politique de main-d'œuvre pendant la seconde guerre mondiale qui lève un peu le voile sur une réalité mal connue.

C'est une excellente introduction pour présenter une approche d'historienne du temps présent. Ce qui me frappe, c'est la continuité extraordinaire, d'hier à aujourd'hui, de la vision du placement public. Au moment de faire ce travail pour l'ANPE, j'ai été complètement stupéfaite de découvrir les écrits d'un juriste, Claude LASRY parus en 1938<sup>21</sup>. Tout est déjà écrit sur un certain registre, dont nous ne nous sommes guère détachés !

*« Dès son origine dans les années 30, le placement public est conçu comme un mode d'ajustement pour combattre le fléau du chômage, quand l'activité économique ne correspond pas à un volume d'emploi suffisant pour occuper la population apte à travailler ». C'est une vision réaliste d'une certaine manière. Il la complète en disant « ce fléau peut-être combattu selon les situations : »*

- « en octroyant des secours » c'est l'aide sociale ;
- « en augmentant ou diminuant, l'offre sur le marché du travail », c'est le panel des mesures circonstanciées, en fonction des finances publiques disponibles
- « utilisant au mieux l'offre disponible, le placement, l'orientation, l'instruction »
- « ou encore en réduisant heures, nombre des personnes ayant le droit ou le désir de travailler ». Le désir de travail, comme variable d'ajustement, est inquiétant. Est-ce aux services de placement d'en juger ?

---

<sup>21</sup> « Lutte contre le chômage et finances publiques de 1929 à 1937 » paru en 1938. Voir aussi Marie LAUTIER thèse de droit 1936.

Rien de franchement neuf, des années 30 à nos jours. Tout au contraire, on ne peut qu'être frappés par la continuité d'une certaine compréhension de ce qu'est le placement public, comme outil d'intervention. « *Le marché du travail* », se situe à la confluence entre la vie sociale, l'économie et la démographie. « *La gestion de ce système est fondée sur un droit conditionnel à l'indemnisation* ». C'est-à-dire que ce n'est pas un droit. Il est défini par un certain type de situation qui produit le statut d'ayant droit ou pas. Là encore, la continuité d'hier à aujourd'hui est manifeste.

La définition de l'ayant-droit est très variable.

« *Dès les années 30, tributaires des finances publiques, la gestion de ce système ouvre des droits puis taille dans le vif en fonction des aléas* ».

« *La définition est bâtie d'exclusives* »

« *Dès les années 30, les observateurs déplorent la complexité et l'incohérence de la gestion du Fonds national, rendant son application impossible* ». Ainsi que son arbitraire

Enfin, « *les organisations successivement chargées de la mission du placement public, ont en commun d'être restées jusqu'à aujourd'hui, sous la tutelle du pouvoir de l'État* ».

**Pour conclure : La question que j'aimerais soumettre à la discussion**, en s'adossant aux témoignages, c'est comment, au XXIème siècle, pourrions-nous sortir par le haut de cet accolement des missions de pointage et de placement ?

La thèse de droit de Marie LAUTIER de 1936 comporte des propositions. Elles pourraient être remises en circulation et soutenir un débat de fond sur ce thème, plutôt que continuer à « gérer des catégories, basées sur des exclusives »<sup>22</sup>. Situation dont chacun sait qu'elle est intenable à relativement court terme !

**Plus près de nous, 1945, la reconstruction.**

**Le droit du travail entre dans la Constitution** : c'est un acquis.

L'économie enrôle toutes les forces de travail disponibles. Le plein emploi n'est pourtant pas « *faire ce qui plaît... on doit faire ce qu'il faut faire* ». C'est BEVERIDGE qui développe ce point de vue après-guerre. L'Europe s'empare de cette vision. La notion de liberté peut être asociale. Elle porte une part de responsabilité dans ce qui a provoqué la guerre. Jacques MAILLET, directeur général du Travail et de la Main-d'œuvre entre 1944 et 1948, interviewé pour les vingt ans de l'ANPE, m'a dit, je le cite : « *avec modestie, qu'il pensait comme les autres, que la grandeur de la France se mesurait en tonnes d'acier, en industrie automobile, en machine outils, ce qui est complètement faux* ».

**Dans les années 70, le système se fissure**, au moment même où le salariat d'une part, la garantie de l'État social d'autre part, semblaient avoir consolidé l'édifice. La prise de conscience de ce bouleversement des conditions dans lesquelles allaient se poser les problèmes a été très lente. Penser l'avenir reste à la traîne en France, je pense qu'on peut le dire, au regard des défis à relever et des besoins fondamentaux à satisfaire.

**Conclusion : la créativité qui ose des comportements inventifs, professionnels et responsables pour tenter de modifier la donne. C'est possible !!**

---

<sup>22</sup> Voir *La pointage ou le placement*, p.45-51



Trois témoignages d'acteurs sont proposés pour cette table-ronde. Je remercie Monsieur DUTOIT, Monsieur MÉTAIS, et Monsieur DELPY d'avoir accepté de témoigner. De fait, par leur présence, ils apportent la preuve par l'exemple des potentiels de l'engagement social, et du sens du service public qui les ont animés, pendant le temps où ils ont exercé des fonctions de responsabilité à l'ANPE.

*Une autre gestion des problèmes de l'emploi est possible, avec la volonté d'agir en complémentarité et coopération entre les parties prenantes des solutions. Ce n'est pas une personne, une instance, une institution, ou une tutelle qui a la réponse. C'est la combinaison des ressources des uns et des autres qui peut fabriquer des réponses.*

*L'expertise acquise par l'action des services de l'ANPE, au fil des années est une pièce maîtresse dans le champ des relations sociales, s'en priver, c'est s'appauvrir.*



**Bernard DUTOIT**  
Ancien chargé de mission à l'ANPE  
Membre du Comité d'histoire du ministère du travail

**Des bureaux de main-d'œuvre vers l'ANPE**

Au travers de mon intervention qui est celle d'un témoin, je ne traiterai que la période concernant le passage des services de main-d'œuvre en bureaux de l'ANPE. Cette période se situe de la fin de l'année 1967 à celle de décembre 1968.

En effet mon papier est limité à décrire cette très courte période. Je vais intégrer les services comme contrôleur contractuel le 6/11/1967 sur concours et test de l'AFPA et je fais partie des équipes destinées à renforcer les services extérieurs du ministère au sein de la DDTE. Cette mesure particulière correspond en fait au renforcement des services et aussi en prévision de la mise en place de l'ANPE se substituant aux services de la main d'œuvre issue de 1946. Nous sommes deux agents à être affectés sous ce statut en novembre 1967 à Saint -Etienne ; cette opération est conjointe à des recrutements effectués à Lyon, Grenoble ; ces renforts sont en fait destinés à pourvoir plusieurs postes vacants mais également à faire face au vieillissement des équipes. Dès mon arrivée je circule au sein de tous les services du département de la DDTE, en section d'inspection ; une formation locale et régionale auprès des ERE nous permet d'acquérir les connaissances nécessaires pour l'exercice de nos fonctions.

**Comment fonctionnent les bureaux de main d'œuvre en 1967- LE S.L.E ?**

Les services des bureaux de main-d'œuvre, ou SLE, fonctionnent avec 8 personnes depuis des années. Ils découvrent l'ordonnance au mois de décembre 1967 ; il s'agit en fait du texte définissant les nouvelles fonctions de l'ANPE en matière de placement et de recueil des offres d'emploi, le regroupement de plusieurs services en un seul. Les organisations syndicales nationales proposent des rencontres d'information avec une très forte participation de l'ensemble du personnel ; les plus anciens déclarent : « *cette mesure est provisoire et cette agence ne peut pas vivre plus de 6 mois* ».

Je suis donc affecté dans ce service de la main-d'œuvre à Saint-Étienne situé au sud de la ville, place Carnot dans des locaux exigües et nous sommes 12 personnes en décembre 1967 face à la réception de 40 demandeurs d'emploi par jour.

Je travaille avec le responsable du service et j'assure aussi la réception des demandeurs d'emploi dans le secteur de la métallurgie ; je participe à la réception des demandes des allocations de chômage dite Aide publique (AP2) et des déclarations de ressources (AP3). En effet les services de main-d'œuvre sont chargés de la réception des demandeurs d'emploi, de la constitution des dossiers de demande des allocations publiques, de la vérification de leur situation et de leurs ressources mais également de la transmission des informations aux ASSEDIC qui, de par nos déclarations, indemniseront leurs bénéficiaires qui ne représentent en fait qu'une personne sur deux.

Les bureaux de main d'œuvre sont également chargés de la constitution des dossiers TH, des relations avec la CDOI, le passage en commission de reclassement. Le même bureau est également chargé du reclassement des personnes handicapées en liaison avec les services de l'IT. Ils ont en charge le conseil professionnel et chaque bureau dispose d'un conseiller professionnel ressortant de l'échelon régional de l'emploi, mais en poste dans les bureaux de main d'œuvre. Les services sont chargés de la constitution des dossiers AFPA et les transmettent au service psycho de l'AFPA, avec un avis.

Ils sont également chargés de la constitution des dossiers de demandes et de renouvellement des cartes de travail et de la relation avec le public sur toutes ces questions.

Comment décrire le pointage physique tous les quinze jours, sa conséquence, le paiement des allocations où le trésorier général venait à un guichet pour assurer en liquidité le paiement de l'aide publique ?

Les prospecteurs placiers effectuent un jour sur deux des visites au sein des entreprises et participent au recueil des offres d'emploi. Ne sont inscrits comme demandeurs d'emploi que les personnes totalement privées d'emploi et aptes physiquement compte tenu de leur handicap à prendre un emploi. Il n'existe pas de catégories de demandeurs d'emploi instaurées en 1969. Par contre les offres d'emploi sont différenciées en offre d'emploi à temps complet ou à temps partiel. Une autre mission consiste également à l'orientation des travailleurs d'origine Algérienne dans le cadre des quotas annuels.

Comment décrire l'arrivée de travailleurs migrants en provenance d'Algérie ? Ils nous sont envoyés par un centre d'accueil ; ils sont arrivés de Marseille depuis deux jours et ils recherchent du travail. Nous avons des listes de postes vacants et la seule question posée au candidat porte sur leur préférence « l'usine ou le chantier » selon leur réponse nous établissons, après vérification de leur identité, une carte de présentation valant autorisation d'embauche pour l'éventuel employeur. Puis les services au retour des documents établissent un document spécifique qui vaut carte de travail. Nous participons également toutes les fins de mois à l'élaboration des statistiques locales ; un comptage manuel est effectué pour connaître les flux d'inscription, les stocks, compter les radiations et placements et déterminer le stock demandeurs d'emploi en fin de mois. Cette opération manuelle se fait sur de grandes feuilles de dépouillement puis les données sont centralisées par le département, puis nationalement. Les questions que posent les dispositions de l'autorisation préalable à l'embauchage sont souvent évoquées mais ces dernières ne sont plus utilisées ; elles ne s'appliquent en fait que pour les compensations de MOE.

### **La situation de l'emploi en 1967**

Il me faut également aborder en quelques mots la situation de l'emploi.

En effet, la situation de l'emploi n'est absolument pas comparable à la situation actuelle. Le taux de chômage calculé sur la population active est inférieur à 2%, le chômage est plus important chez les populations masculines sauf dans les régions à dominante textile ; les plus concernés sont les salariés peu qualifiés. Les personnes qualifiées sont très recherchées. Le calcul est différent puisque ne sont comptés mensuellement que les demandeurs d'emploi totalement privés d'emploi « *ne sont considérés comme demandeurs d'emploi que les salariés totalement privés d'emploi et aptes physiquement ou compatibles avec leur handicap à prendre un emploi* ». La vérification de la situation des sans emploi est effectuée dès l'inscription comme demandeur d'emploi mais cette disposition n'est pas appliquée de la même manière nationalement et selon les régions, il peut y avoir des interprétations entre autre pour les saisonniers et dans le secteur agricole.

Les déficits de main-d'œuvre existent dans de nombreux secteurs et les offres non pourvues sont nombreuses. Il existe cependant quelques secteurs en tension et quelques alertes :

- Le retour des rapatriés de l'Algérie est une première alerte mais la situation de l'emploi et la formation professionnelle avaient permis un reclassement très rapide de tous les salariés qui le souhaitaient. Une seconde alerte en 1962/1963 est à signaler avec la fermeture de grosses entreprises telle que RHODIACETA suite à la perte des brevets qu'elle détenait. Plusieurs milliers de salariés avaient perdu leur emploi à Lyon, ce qui montrait la limite opérationnelle des services d'où la création des ERE. La fermeture des houillères se fait très progressivement et bénéficie d'un traitement particulier dans le cadre de la CECA.

- Les industries textiles sont les premières à rencontrer des difficultés économiques ; les personnels concernés sont les travailleurs les plus anciens inadaptés aux nouveaux matériels, aux techniques, et difficiles à former.

Nous sommes cependant dans une période où il existe des pénuries très importantes de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs et nous faisons appel régulièrement à de la main-d'œuvre étrangère en fixant des quotas par nationalités. C'est l'époque des OS2 et OS3 selon les classifications des conventions collectives.

### **Comment les ordonnances et particulièrement celle de juillet 1967 sont-elles perçues par l'ensemble du personnel ?**

Plusieurs rapports dont le rapport LANDEAU, puis le rapport de la Cour des comptes, circulent dans les services : ils font état de la situation matérielle des services souvent comparés à des lieux peu accueillants et peu efficaces.

La nomination d'un secrétaire d'État à l'emploi, les comparaisons des bureaux de main-d'œuvre avec les services allemands ou ceux d'autres États européens, la montée du chômage et les premières fermetures de grosses entreprises conduisent les pouvoirs publics à une réflexion sur le fonctionnement du service public de l'emploi tel que conçu en 1946 faisant suite aux bureaux municipaux. La première alerte se situe en 1962/1963 : c'est celle du retour de l'Algérie des métropolitains qui doivent chercher à bénéficier d'un reclassement sur le territoire national et la situation économique permet sans difficulté d'absorber cet afflux de nouveaux demandeurs d'emploi. La limite des services est cependant atteinte, la situation de l'emploi est très bonne et ne se pose que la question du reclassement des personnes de faible qualification ; c'est la période des OS.

Les échelons régionaux sont créés en 1962/1964 ; ce sont des services chargés d'effectuer des études sur la situation régionale de l'emploi et particulièrement sur certains bassins d'emploi, mais ils sont également chargés de la cohérence et du fonctionnement des BMO. Ils centralisent les offres d'emploi très qualifiées pour une diffusion sur des zones très ciblées, voire nationalement. Le marché du travail n'est plus obligatoirement un marché local et la mise en œuvre de dispositif se doit aussi d'être une réflexion nationale. Les échelons régionaux sont également chargés du conseil professionnel et des conseillers professionnels ; ils pilotent les actions de l'AFPA puisque les problèmes d'emploi de cette période sont très liés aux qualifications et la recherche des professionnels qualifiés. Les personnels comprennent mal ces différents rapports ; ils n'ont pas été consultés ni écoutés. Depuis des années ils font fonctionner des services sans aucun moyen matériel et ils se sentent peu concernés par les reproches sur la qualité des locaux. Ils sont peu informés sur leur devenir et des informations très diverses circulent en interne. Il y a des questions, des inquiétudes, mais aucune grève.

### **Les ordonnances de 1967**

La parution du texte ne produit que peu d'effet au sein des services, les anciens n'y croient pas ; les rencontres départementales ne permettent pas d'obtenir des informations sur l'organisation de ces services. Le texte de juillet 1967 définit un établissement public sans précision sur son statut. Sa direction est autonome et l'ANPE bénéficie de son autonomie financière ; cependant elle est sous tutelle du DDTE et du DRTE ce qui rassure le personnel qui craignait une privatisation des services.

Elle est chargée de l'inscription de la demande d'emploi, du recueil de l'offre, du rapprochement et du placement mais également de la bonne tenue des fichiers et de son actualisation. Toutes les tâches et attributions des BMO sont conservées. Les premières mesures prises sur de nombreux sites concernent l'immobilier ; il faut rechercher des locaux plus vastes permettant d'accueillir un nombre croissant d'agents ; les BMO et les directeurs départementaux sont chargés de cette mise en œuvre.

Nous déménageons pour nous rendre sur Saint-Étienne Sud pour occuper des locaux très vastes où sont regroupés les services de la DDTE, de l'IT et de la médecine du travail.

Un directeur régional de l'ANPE est nommé en février 1968 et nous le rencontrons localement en mars 1968 ; il est entendu que tous les nouveaux agents dont je fais partie seront impérativement affectés à l'ANPE. Les missions de l'établissement public à caractère administratif sont clarifiées et tous les fonctionnaires auront dans un premier temps le statut d'affectés auprès de l'établissement. Nous sommes informés de la création de l'ANPE sur quatre départements au plan national dont Saint-Étienne et je participe à une rencontre à Lyon où on nous indique la création du siège rue Danielle CASANOVA et la nomination de son directeur Monsieur SERVAT. Nous rencontrons les équipes nationales les semaines suivantes et les questions abordées sont très liées aux contraintes budgétaires, à l'immobilier, et à l'organisation de nos locaux. Les équipes nous ont précisé les contraintes futures liées à l'indépendance budgétaire et à l'autonomie de l'établissement dans ce domaine.

### **La mise en place de l'ANPE**

La date de mise en place des nouveaux services est prévue pour le 1/5/1968 mais des événements nationaux conduisent à une mise en place au 1/10/1968 pour quatre départements.

La structure se met en place avec les attributions et le fonctionnement définis par l'ordonnance, mais également par des circulaires techniques sur l'organisation et le service rendu au public.

Comme je l'ai indiqué, les attributions des services du BMO se retrouvent au sein du fonctionnement d'une agence locale avec cependant des clarifications sur les missions.

- La mission consacrée au recueil des offres d'emploi est renforcée ; ces dernières doivent être affichées et mises à disposition du public
- Les fonctions de chaque catégorie des agents sont clarifiées et le corps des prospecteurs placiers devient le corps essentiel du bureau local de l'ANPE. Ils sont chargés de l'accueil des demandeurs d'emploi, mais également du recueil des offres. Ils sont spécialisés par secteur d'activité ; ils développent un partenariat avec les entreprises à leur écoute. Les aspects réglementaires ne sont pas de leur compétence et ils doivent avoir une attitude de conseil en direction des entreprises
- Le conseil professionnel est développé ; il ressort de la seule agence locale et les conseillers sont considérés comme des partenaires de l'équipe
- Les statistiques mensuelles sont plus complètes. Nous procédons à des analyses plus précises sur les situations par profession et par secteur d'activité. Un secteur cadre spécifique est créé compte tenu de la première transformation des emplois.
- Des centres d'accueil spécialisés pour les jeunes sont créés en collaboration avec les conseillers professionnels.

Selon les secteurs et les besoins, des services spécialisés sont mis en place pour le reclassement des travailleurs handicapés, pour le spectacle, etc.

Le pointage physique avec ses difficultés sera maintenu encore de nombreuses années et disparaît en 1985...

Les relations avec les ASSEDIC, dont le rôle exclusif est celui d'un assureur parfois complexe, sont renforcées.

Peu à peu les techniques évoluent et entre autres les catégories de demandeurs d'emploi apporteront une modification importante sur les modes d'intervention. Puis viendra en 1975 la mise en place du ROME en remplacement des codes métiers, mais l'ANPE s'est déjà beaucoup différenciée de ce qu'étaient les BMO.

Merci pour votre écoute.

**Martine THÉVENIAUT :**

Merci beaucoup Monsieur DUTOIT.

On continue par la parole d'un absent : Monsieur Guy MÉTAIS qui nous a fait savoir que sa santé ne lui permettait pas d'être avec nous aujourd'hui. Nous avons donc travaillé par téléphone lui et moi sur la base de son texte. Un texte qui s'appelle « Souvenirs d'un directeur général du 1<sup>er</sup> juillet 1975 au 31 janvier 1979 ». Cela a été un peu compliqué et, en même temps, nous sommes très contents tous les deux du travail fait ensemble par téléphone. Le texte faisait plus de 20 pages. Je vais essayer de vous restituer l'essentiel de ce qu'il souhaitait faire passer comme message. Il y a eu une étape intermédiaire indispensable, c'est qu'une fois lu les 20 pages, les mettre de côté, je ne veux plus les voir, y revenir, en faire un résumé en 10 pages, pour valider avec lui, est-ce que vous voyez les têtes de chapitre de celle-ci, celle-ci, celle-ci ? Est-ce que vous vous y retrouvez ? Dans ce cas-là, on peut y aller pour mettre en place un document de présentation. Il y avait des choses qui lui allaient très bien et puis d'autres où il disait « ah non il manque absolument ça » etc. On a fini par tomber d'accord sur un texte dont nous sommes contents tous les deux et j'espère pouvoir vous restituer ce que Monsieur MÉTAIS aurait dit s'il était là. En tout cas je fais ce compte-rendu avec son accord et je lui ai promis des retours donc vous me direz ce que vous en pensez pour que je puisse remplir ma mission jusqu'au bout.





**Souvenirs d'un Directeur Général de L'ANPE**  
**(Du 1er juillet 1975 au 31 janvier 1979)**

Fin juin 1975, une sérieuse crise se développe au sein de l'ANPE : elle débouche sur une grève massive et illimitée, alors que l'opinion publique s'alarme de la montée rapide du chômage. Depuis des années, le chômage était pratiquement inconnu en France, le nombre de demandes d'emplois non satisfaites se situant entre 300 et 400 mille. Sur le marché du travail, ce sont les pénuries de main-d'œuvre, fréquentes, qui posaient problème. Toutefois des difficultés particulières à certaines activités ou certains sites avaient causé des licenciements collectifs importants et dégénéré en graves crises sociales (ex : Lip, en 1973, qui n'a pas prévu l'arrivée du transistor, doit licencier plus de 1000 salariés !).

A partir de juin 1974, l'effet de la crise pétrolière se traduit par une montée rapide des demandes d'emploi non satisfaites en fin de mois : 400 mille en juin, 725 mille en décembre. En juin 1975, la courbe de l'année semble tout à fait comparable à celle de l'année 1974 mais à un niveau beaucoup plus élevé : le million de demandes d'emploi non satisfaites pourrait dépasser le redoutable chiffre du million en juillet ou en août. C'est dans cet environnement de crise qu'il faut évoquer la situation de l'ANPE en juin 1975.

Au Conseil des Ministres du 2 juillet, le gouvernement approuve un plan de lutte contre le chômage et décide de créer au sein du ministère du Travail une délégation générale à l'emploi et une direction des Relations du Travail. La direction générale du Travail et de l'Emploi compétente à la fois dans les deux domaines si différents du Travail et de l'Emploi est supprimée. Son directeur (Gabriel OHEIX) passe à la délégation, et deux nouveaux responsables entrent au ministère, un maître des requêtes du Conseil d'État pour diriger les Relations de Travail (Pierre CABANES), et pour diriger l'ANPE, un ancien de l'équipe sociale de Jacques DELORS au Commissariat du Plan et au cabinet de Jacques CHABAN-DELMAS, directeur de l'Agence Nationale pour le développement de l'Education permanente (Guy MÉTAIS). Bien que très récente, l'ADEP est intervenue dans des situations de crise, par exemple dans la conception et la maîtrise d'œuvre du plan de reconversion des quelques 1000 salariés de LIP...

### **Découverte de l'ANPE en juillet 1975**

Avant de prendre ses fonctions le 3 juillet au matin, le nouveau directeur va devoir situer ses compétences dans le cadre juridique défini par l'ordonnance du 13 juillet 1967 créant l'ANPE, et mesurer la distance qui sépare le projet présenté dans le rapport ORTOLI (non publié), du nom du Commissaire Général au Plan, approuvé sans réserves par le Premier Ministre Georges POMPIDOU, et sa traduction dans les textes après prise en compte des restrictions, prudenances, précautions... souhaitées par le ministère du Travail, hostile à tout « démembrement du service public », et par le ministère des Finances cherchant à contrôler au plus près la nouvelle institution, au risque de limiter son efficacité.

Rappelons l'essentiel des propositions du rapport ORTOLI :

- La création d'un Office National de l'Emploi, « établissement public à caractère industriel et commercial, jouissant des plus grandes facilités de gestion reconnues à ce type d'établissement » ;
- Un directeur qui jouirait « d'une liberté aussi grande que possible dans la gestion » ;
- L'Office aurait une triple compétence : gestion des services de placement, gestion de la formation professionnelle des adultes, gestion des actions du Fonds National de l'Emploi, ce qui lui permettrait de devenir un instrument essentiel d'une politique active de l'emploi...
- L'Office ne payerait pas l'indemnité publique de chômage au lieu et place des directions départementales du Travail, ce serait l'Unedic qui le ferait en même temps que l'assurance chômage : une convention réglerait les relations Office/Unedic ;
- Un suivi des activités de l'Office par les comités régionaux de la formation professionnelle et de l'emploi et le conseil national de la formation professionnelle.

L'ordonnance de juillet 1967 a défini une institution qui n'a rien à voir avec le projet initial :

- Une Agence, établissement public dont le caractère n'est pas précisé : de fait, sa gestion est administrative, et son organisation très bureaucratique. La seule référence au caractère industriel et commercial, c'est l'existence d'un contrôleur d'État, et non d'un contrôleur financier caractéristique de la gestion administrative, mais le texte définissant les pouvoirs du contrôleur l'a transformé en contrôleur financier ;
- Un conseil de gestion composé uniquement de fonctionnaires représentants des administrations concernées, présidé par le Directeur Général du Travail et de l'Emploi, autorité de tutelle ;
- Une tutelle du ministère du Travail transformée en « autorité » sur l'Agence : les directeurs de l'administration du Travail au niveau régional et départemental exercent également leur autorité sur les agences locales, les partenaires sociaux n'interviennent à aucun niveau ;
- L'Agence est dirigée par un simple directeur administratif et financier, qui est donc censé ne pas avoir de rôle opérationnel ?
- L'Agence a pour mission de recueillir les demandes et offres d'emploi, de procéder à des rapprochements entre les profils des demandeurs et les emplois proposés, de réussir des placements et de satisfaire des offres d'emploi,

Cependant, l'Agence doit aller plus loin dans son intervention sur le marché du travail et mettre en place sur le territoire un service d'information et de conseil professionnel.

A ces deux missions de base, deux missions subsidiaires sont confiées à l'Agence qui vont entraîner de lourdes charges administratives :

- Lors du recueil des demandes d'emploi et tout au long de la période de chômage, l'Agence doit participer à la garantie des droits sociaux des chômeurs : élaboration des dossiers d'indemnisation du chômage pour le compte des DDTE et dossier d'assurance chômage pour les ASSEDIC, garantie des autres droits sociaux et aides aux demandeurs d'emploi... Cette fonction oblige l'Agence à un contrôle de la recherche d'emploi qui va au-delà des simples besoins opérationnels du placement...
- Les statistiques opérationnelles de l'Agence servent de bases aux statistiques officielles du marché du travail, ce qui oblige au respect de certaines contraintes sous contrôle de l'INSEE.

En revanche, l'Agence ne dispose d'aucun moyen permettant aux demandeurs d'emploi d'évaluer ou de faire évoluer leur compétence et de les orienter vers une formation adaptée à leur problème ; elle ne joue aucun rôle dans le pilotage du dispositif de formation professionnelle.

Cependant les stagiaires de l'AFPA doivent avoir été inscrits comme demandeurs d'emploi, au moins formellement !

L'Agence dispose d'un réseau de points de contact avec le public des demandeurs et des entreprises et doit assurer de multiples relations administratives avec les divers dispositifs préexistants...

### **Situation de l'Agence au 3 juillet 1975**

Aussitôt après le Conseil des Ministres du 2 juillet qui procède aux nominations, le comité d'entreprise de l'ADEP est informé de la décision du gouvernement : l'ADEP perd son directeur qui dès le lendemain prend la direction d'une ANPE en situation très difficile.

La prise de fonction, c'est la découverte du « siège » (le terme « direction générale » aurait annoncé plus de dynamisme !), petit immeuble vieillot de la rue Sextius Michel aux escaliers et couloirs débordant de piles de dossiers et d'imprimés neufs... sur le moment pratiquement désert. Le bureau du directeur général, petit, sombre et triste, est cependant décoré d'un tableau digne de représenter la mer du Nord par temps froid, calme, un temps de brouillard : tout un décor qui semble en harmonie avec la tradition du ministère d'accueillir les personnes en difficulté dans des services indigents (comme les anciens bureaux de l'emploi...). En fait, la rue Sextius Michel n'est que l'une des 7 implantations du siège. Comment ce siège peut-il jouer un rôle de direction générale avec une telle dispersion des responsables et de leurs services ? Mais l'Agence est toujours en grève...

Dans l'heure, les représentants du personnel demandent des négociations immédiates : le personnel est las de la crise, beaucoup d'agents comprennent que cette grève ajoute aux difficultés des chômeurs. Comme souvent dans les conflits sociaux, l'origine apparente de la crise (ici, un problème de réforme des statuts de personnel) masque les causes réelles et profondes. La réponse de la direction est simple : négocier utilement suppose une connaissance suffisante du dossier, de la situation des personnels, de leurs métiers, de leurs difficultés, de la réalité de la crise... La négociation aura lieu si 2 conditions sont respectées : un délai suffisant, la reprise immédiate du travail dans les 500 agences et antennes. Les partenaires acceptent, la grève est terminée.

Deux tâches sont maintenant essentielles :

- comprendre l'Agence, aller sur le terrain, s'imprégner des problèmes, entendre les personnels dans leur cadre professionnel... et ainsi préparer la discussion avec leurs représentants tout en jetant les bases des réformes qui pourraient être nécessaires,
- compléter et faire fonctionner une équipe de direction, améliorer le management.

Dès les premiers jours, la visite de quelques agences locales et antennes donne un éclairage très partiel du réseau des 500 implantations qui existent à l'époque, mais plein d'enseignements : toutes les agences faisant le même métier sur le territoire, il est relativement facile de discerner entre les problèmes généraux communs à l'ensemble du réseau et les problèmes spécifiques liés à l'environnement des agences ou à la qualité de leur fonctionnement.

La première visite, à Lens, permet de découvrir une agence moyenne qui paraît bien organisée, bien tenue, animée par de bons responsables, qui accueille dans le calme un public apaisé. C'est encourageant mais le malaise de l'institution est présent. L'Agence n'a que 7 ans et n'était pas prête à faire face à une montée aussi rapide du chômage. Une part importante des agents ont été recrutés hâtivement, sur des critères qui parfois n'avaient rien à voir avec l'expérience professionnelle ; ils n'ont bénéficié d'aucune formation et sont souvent désarmés face aux problèmes exposés par les demandeurs. Le nombre des dossiers à traiter alourdit les charges bureaucratiques nées du placement de l'Agence au cœur du réseau d'aide aux demandeurs d'emploi ! Dans cette ambiance, le nouveau statut est perçu comme une dévalorisation des métiers de l'Agence.

La visite de Marseille est consternante : une seule agence doit suivre les 45 000 demandeurs d'emploi de l'agglomération. Installée face à la gare, c'est sans doute un « lieu de rencontre » mais en aucune manière un service d'aide aux demandeurs d'emploi. Les responsables paraissent débordés, voire déstabilisés. Le responsable régional de l'Agence, qui a en charge trois régions (PACA, Midi-Pyrénées, Corse), est un fonctionnaire détaché de l'Education Nationale d'une incompétence évidente... Il sera remplacé dans l'urgence.

La découverte des réalités de l'Agence n'est pas une promenade de santé : certaines agences de la région parisienne, de Paris notamment, sont complètement désorganisées sous la pression de la demande, l'encadrement ne peut plus faire face. La situation est aussi très difficile à Toulouse...

Le constat est clair : la crise est en train de briser l'ANPE, pas suffisamment professionnalisée. Les chiffres illustrent la situation :

- Les demandes d'emploi non satisfaites sont passées de 450 000 début 1974 à 800 000 au point bas de l'année, en juin 1975. Le million est prévu pour août/septembre 1975 ;
- Les offres d'emploi s'effondrent : 1 850 000 en 1974, probablement de l'ordre de 850 000 en 1975 ;
- Le chômage frappe les travailleurs les moins qualifiés : 55% des demandeurs n'ont aucune qualification reconnue ;
- Certaines périodes de l'année sont plus critiques : il faut se préparer à accueillir environ 400 000 nouveaux demandeurs d'emploi en septembre 1975 contre 200 000 en mai.

Pour faire face à ces perspectives, l'Agence dispose de 6600 agents après les renforcements dans l'urgence des 2 dernières années ; près de 1200 agents ont moins de 2 ans d'expérience. Près des 2/3 des quelque 400 conseillers professionnels ont été recrutés avec moins de 3 ans d'expérience professionnelle...

Le réseau d'agences est largement sous-dimensionné : les agences des grandes agglomérations sont submergées (7 agences à Paris, une seule à Lyon, Marseille, Lille...). Les renforts en effectifs ne sont pas toujours la solution : ce sont les agences de dix à quinze agents qui fonctionnent le mieux, les grandes agences perdent beaucoup en efficacité et connaissent de nombreux incidents. En province, le réseau est clairsemé : de l'ordre de 50% des demandeurs d'emploi ne peuvent accéder à une agence et s'adressent aux mairies qui correspondent tant bien que mal avec les services de l'Agence...

Les agents ne disposent guère d'outils efficaces pour assurer leur mission : les demandes et offres sont classées par référence à la nomenclature des emplois de l'INSEE, construite à des fins statistiques : elle n'est pas opérationnelle. Les échanges d'information relèvent de l'artisanat. Une expérience de libre-service des offres est cependant expérimentée dans certaines agences mais non généralisée... Le seul recours possible à la formation, c'est l'orientation des demandeurs vers l'AFPA : ses excellentes formations relèvent pour l'essentiel des secteurs traditionnels du bâtiment et de certaines industries, trop standardisées pour répondre aux besoins de beaucoup de travailleurs, et les délais avant entrée en stage sont très importants dans les métiers qui recrutent...

Le cadre du management n'est pas adapté à la situation : 11 chefs de centre régionaux ont été placés entre le siège et les départements pour en principe relayer la direction centrale et représenter l'Agence auprès des autorités. En fait, les régions sont trop grandes pour permettre une réelle intervention des responsables régionaux dans l'action des agences et en faire de bons correspondants des préfets, appelés à suivre de près les problèmes d'emploi. Ces centres régionaux sont plus des filtres que des relais entre la DG et les unités. Cette pseudo-régionalisation semble bien n'avoir été faite que pour afficher une déconcentration des services conforme à la politique gouvernementale sans pour autant gêner « l'autorité » des directeurs régionaux et départementaux du Travail !

## Les premières réorganisations

La négociation promise le 3 juillet a lieu dans les 10 jours. C'est une étape importante, la crise a été sévère dans une institution très sensible. Il suffit de quelques heures au cours d'une unique réunion : le statut proposé apporte de réels avantages au personnel, la crise est venue d'une mauvaise interprétation du dossier, d'une erreur psychologique ! Une démarche trop rationnelle a reclassé des personnels du 2ème échelon ancien au 1er niveau dans la nouvelle grille et ainsi de suite, alors que toutes les fonctions sont revalorisées ! Une relecture collective du projet et quelques retouches lèvent les dernières résistances. En deuxième partie de réunion, la direction fait part aux représentants du personnel de ses premières impressions sur les problèmes de l'Agence et les prépare à de sérieuses évolutions. Au passage, il est demandé de régler rapidement le problème des encodeuses : depuis des années, les 116 perforatrices qui préparent les statistiques informatisées travaillent au sous-sol du ministère de l'avenue de Ségur dans des conditions inacceptables...

Les réactions des organisations syndicales sont très positives, notamment celles de la CFDT, trop positives car des réflexions reviennent vers l'Agence évoquant la démagogie, la facilité... A tort, le budget prévu a été strictement respecté. Ceci souligne l'intérêt d'avoir obtenu du ministre trois garanties, en marge des statuts de l'Agence : « la direction générale peut et doit assumer la maîtrise complète des négociations avec le personnel, peut le cas échéant remettre en cause toutes les promesses qui auraient pu être faites à d'éventuels candidats et a le droit de recruter ses collaborateurs en pleine responsabilité ».

Il est clair que l'Agence ne peut plus en période de crise aigüe et durable rester dans le cadre strictement administratif défini dans l'ordonnance de 1967. Dans les vues du ministère, la création de l'Agence avait l'avantage de justifier un accroissement des moyens des services traditionnels de l'emploi, sans en modifier beaucoup les pratiques. Il est temps de revenir aux idées du rapport ORTOLI et de faire de l'Agence un véritable service d'intervention sur le marché du travail. En son sein, doit se développer un vrai métier de ressources humaines, dépassant le simple rapprochement des offres et demandes d'emploi ! L'Agence doit disposer directement ou indirectement des outils destinés à faciliter l'orientation, les réorientations, l'accroissement ou l'évolution des qualifications... Elle doit être en mesure de comprendre et d'évaluer les besoins des entreprises... Elle doit pouvoir mener tous les partenariats utiles avec les autres opérateurs. Dès lors, il faut replacer l'emploi, la profession, le métier au centre de ses activités et réduire les charges administratives effectuées pour le compte de diverses administrations ou institutions, charges qui compromettent son efficacité opérationnelle. Mais la marge d'autonomie de l'Agence est limitée : c'est au ministère et aux institutions apportant des garanties aux demandeurs d'emploi de repenser le fonctionnement d'ensemble. Toutefois, dans son espace limité de liberté, l'Agence doit trouver le moyen d'améliorer son fonctionnement...

Dans cette perspective, une tâche est prioritaire : renforcer et dynamiser l'équipe de direction...

La direction doit être opérationnelle, active, souple, efficace. Elle ne doit pas donner l'image et adopter les comportements d'un siège administratif. En conséquence, pas question comme le souhaitait la Délégation à l'Emploi de créer un secrétariat général, poste promis à un fonctionnaire du ministère du Travail. La tutelle a sans doute espéré renforcer ainsi sa tutelle sur l'Agence, selon les traditions des administrations françaises qui ne désarment jamais quand une réforme leur est imposée ; au contraire, le rapport ORTOLI avait souhaité que la nouvelle institution bénéficie d'une large autonomie, pour éviter la dérive bureaucratique qui avait conduit à la décrépitude les anciens services de l'emploi...

La direction des Études et des Statistiques est remarquablement managée par Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT qui a participé à la rédaction du rapport ORTOLI en 1967.

Cette direction assure la mise à disposition du ministère et de l'Insee des chiffres de l'emploi recueillis par l'Agence, c'est une fonction qui exige une solide compétence, une forte déontologie. Cette direction est également responsable de l'animation du réseau de conseillers professionnels.

La direction technique devient la direction des Opérations : elle est confiée à Georges BEVILACQUA, directeur régional du Travail et de l'Emploi de Paris, une grande expérience, très actif, un comportement de leader... L'ancien responsable technique, Jacques RAYNAUD, prend en charge les problèmes de bâtiment et de matériel où il développera une réelle compétence, on lui doit l'aménagement ou le réaménagement dans un décor très moderne de plus de 300 agences en 3 ans.

La direction administrative et financière, dirigée par Guy LEMOIGNE, perd la gestion du personnel. Une direction du Personnel est créée, confiée à Jean CAVIALE, ancien de l'ADEP et de l'École des Cadres de DUNOYER DE SEGONZAC. L'Agence abrite de véritables métiers de ressources humaines, il est impensable de limiter la « fonction personnel » de l'Agence aux aspects de gestion administrative. Jean CAVIALE va créer en fait une « direction des ressources humaines... »

Loger les services de la direction générale dans des locaux convenables est une nécessité. C'est à Michel GOYAT, ancien administrateur de la France d'Outre-Mer, compétent, dynamique, qu'il revient de trouver une solution. En moins d'une semaine, il propose de reprendre les 5000 m<sup>2</sup> libérés à Issy-les-Moulineaux par le groupe Bayer qui s'installe à la Défense. Pour le directeur administratif, c'est un pari : il n'y a pas de crédits disponibles et un plan de la DATAR a décidé d'une future implantation dans l'est parisien ! Michel GOYAT monte l'opération : un investisseur rachète les locaux à Bayer, l'ANPE va lui louer les locaux, les frais de loyer des 7 implantations parisiennes couvriront le coût de la location tout en laissant une marge pour les frais d'aménagement. Les Finances approuveront dans la semaine l'ensemble de l'opération. Seul engagement pris par l'Agence à la demande des autorités régionales : l'installation du futur centre informatique en Val- de-Marne (Créteil).

Le problème des locaux insalubres affectés aux encodeuses au 1er sous-sol de la place de Fontenoy, sans ouvertures, les ventilations débouchant sur le parking intérieur du ministère, va ainsi être réglé. Dans une entreprise, dans un établissement public industriel et commercial, l'Inspection du Travail n'aurait jamais accepté une telle situation. Pour éviter le renouvellement de tels errements dans un établissement comportant plus de 500 implantations ouvertes au public, il faut associer le personnel au suivi des problèmes de sécurité et accidents ou incidents graves. Il est tout simplement décidé de créer l'institution prévue dans ce domaine par le code du Travail, un comité d'hygiène et sécurité. Cette décision soulève une vive critique du ministère de tutelle, compensée par les félicitations du ministre du Travail et du directeur général de la Fonction publique !

L'Agence est en effet une institution qui accumule les risques :

- Un public nombreux souvent démoralisé, voire désespéré ;
- Une position de 1ère ligne dans les procédures d'octroi des aides, sources de multiples incidents ;
- Un lieu symbolique : de nombreuses manifestations de personnels d'entreprises en difficulté se portent vers une agence ou la direction générale et, à cette époque, des groupes gauchistes causent des troubles importants, jusqu'à des attentats au cocktail Molotov, à l'explosif, au bazooka ...

Quand l'allocation publique de chômage est payée par certaines directions départementales avec de grands, de trop grands délais en 1975, les incidents se multiplient. Il faut une intervention très marquée auprès de la tutelle pour assainir la situation.

Face à l'accroissement du nombre de demandeurs d'emploi, à la multiplication des problèmes, il n'est plus possible de rester dans la situation de 1975 : il faut muscler l'Agence. Le réseau de management doit être plus dense et plus directement opérationnel, les implantations ouvertes au public doivent être plus nombreuses et ne pas dépasser des niveaux d'effectifs trop importants (les agences les plus efficaces ont de 10 à 20 agents, les grandes agences perdent rapidement en efficacité et deviennent inhumaines).

Entre la direction générale et les agences, les 11 centres régionaux vont être remplacés par une structure plus évidente : chaque région administrative sera dotée d'un centre régional, le responsable régional sera donc en mesure de suivre et d'animer le réseau des agences de sa région tout en constituant naturellement l'interface des préfets ; compte tenu de la densité du réseau d'agences de la région parisienne, Paris et la banlieue sont organisés en 3 régions. L'opération décidée en juillet 1975, va être réalisée d'un coup à partir de septembre, la tutelle aurait souhaité plus de progressivité !

Dans le même temps, le programme de créations et de rénovations d'agences est accéléré et amplifié : à Paris, les implantations vont passer de 7 à 22, à Marseille de 1 à 7, de 1 à 2 ou 3 dans la majorité des grandes villes. L'Agence bénéficiera largement des crédits du plan de relance de l'automne 1975 (plan CHIRAC) et de crédits d'investissement majorés dans les budgets suivants. Au total, 274 implantations seront réalisées ou rénovées en moins de 4 ans.

Sur le plan des ressources humaines, la première urgence est de mettre en place un plan de formation des personnels adapté aux problèmes spécifiques de l'ANPE.

L'objectif est multiple :

- préparer des contenus de formation sur les méthodes et les outils de l'Agence ;
- accueillir les nouveaux personnels en leur apportant une base professionnelle ;
- apporter sous forme de formations continues les compléments correspondants aux insuffisances des personnels en place, d'origines très diverses... tout en tenant compte de leur expérience.

Au sein de la direction du personnel, un service de formation est constitué et placé sous la responsabilité d'un formateur professionnel de grand talent, René RIPOLL, ancien de l'AFPA, ancien coordonnateur ADEP de l'opération de formation des 1000 « LIP ». Il conçoit un système modulaire par objectifs assurant des formations efficaces en fonction des besoins précis des personnels, sans pour autant les retirer pendant de trop longues périodes de leur activité opérationnelle. En 1978, un certain inspecteur des Finances ne voudra pas reconnaître l'intérêt de ce dispositif, si éloigné des formations traditionnelles, quasi scolaires, de la plupart des administrations. La tutelle fera faire un audit par un grand cabinet parisien : celui-ci en reconnaîtra la valeur et le proposera comme modèle à de grandes entreprises !

### **L'amélioration des outils opérationnels**

L'Agence de 1975 n'a pas les outils nécessaires à un fonctionnement efficace ... Il en est ainsi dans son activité centrale, le rapprochement des demandes et des offres d'emploi qui doit conduire à la présentation aux employeurs de candidats susceptibles de répondre aux besoins de leur entreprise. Les unes et les autres sont classées par référence à la nomenclature des emplois de l'INSEE qui répond à des exigences statistiques mais est mal adaptée au travail de rapprochement. La difficulté a été très vite soulignée par les personnels : à l'initiative d'un précédent directeur général, un projet de répertoire opérationnel des métiers et des emplois – le ROME – a été élaboré et testé avec l'aide d'une très bonne équipe de consultants connaissant bien le monde de l'entreprise. L'avantage du ROME, outre une description moderne des particularités et exigences des métiers, est d'établir des correspondances entre des métiers voisins, de repérer les possibilités de promotions professionnelles et de conversion.

C'est un outil qui permet de situer les acquis d'un demandeur et d'ouvrir l'éventail de ses possibilités de recherche d'emploi, et c'est le même outil qui permet de mieux décrire l'offre d'emploi de l'entreprise. Il est décidé de ne plus attendre : le ROME est mis en place dans tout le réseau de l'Agence, des formations spécifiques accompagneront cette généralisation qui va constituer une étape importante vers la professionnalisation des personnels et des méthodes.

Dans les zones urbaines, les agences supportent les conséquences de leur environnement ; certaines sont placées près de grandes zones résidentielles et accueillent nombre de demandeurs, d'autres sont proches des zones d'activité et recueillent plus facilement des offres : le problème de l'échange de ces offres entre les agences, de leur diffusion, devient crucial...

Depuis 5 ans, il semble qu'une solution puisse être trouvée en faisant appel à l'informatique : c'est le projet « AIDE ». Il serait prêt ? L'équipe va disposer de trois mois pour enfin lancer l'expérimentation dans une agence moyenne, Argenteuil. Il est vite démontré que le projet n'aura pas l'efficacité annoncée, car il comporte, compte tenu de l'informatique de l'époque, une erreur à la base. Il a été décidé de confier au système informatique la partie la plus difficile du métier de prospecteur-placier : comprendre quel demandeur pouvait correspondre aux vœux de l'entreprise, quel emploi pouvait correspondre aux possibilités et aux souhaits du demandeur ! Cette tâche très difficile exige de grandes qualités humaines et une bonne expérience professionnelle. Il aurait été plus simple de mettre à la disposition des prospecteurs placiers des bases de données demandeurs/offres facilement accessibles... Il est mis fin au projet, mais l'équipe informatique, formée, expérimentée, est maintenant disponible.

Cette équipe, qui a du mordant et veut effacer son échec, va mettre en place en quelques semaines un projet qui va apporter beaucoup aux agences des grandes agglomérations (Paris et banlieue, Lyon, Marseille ...) et fonctionner durant des années, jusqu'à l'arrivée d'une informatique puissante et adaptée. Une chaîne hôtelière très moderne ayant fait faillite, l'Agence reprend à bas prix tout un réseau informatique flambant neuf basé sur l'utilisation nouvelle de mini-ordinateurs. Avec des frais d'équipement très limités, un logiciel très innovant développé par le service informatique, chaque agence va pouvoir diffuser ses offres à d'autres unités et en assurer le suivi en temps réel. Les réseaux TOP en Ile-de-France et DUO dans les grandes villes de province seront un succès, sur le plan technique comme sur le plan opérationnel...

Si dans nombre de cas, les tentatives de rapprochement entre offres et demandes n'ont aucun résultat, c'est que dans les activités de l'Agence l'aspect « bourse de l'emploi » ne peut suffire : il faut aider le demandeur à réfléchir sur son avenir professionnel, l'aider à s'orienter sur le marché du travail et à saisir les meilleures opportunités, c'est un problème de conseil professionnel. Grâce à l'action énergique de Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, un réseau de plus de 400 conseillers professionnels est déjà à la disposition du public dans les agences locales. Le réseau doit être renforcé et gagner en compétence.

Au-delà du conseil professionnel, les demandeurs peuvent avoir besoin d'une formation de 1ère qualification ou de reconversion, mais aussi de formations plus légères qui remettent leurs compétences à jour ou leur permettent d'accéder à des emplois demandant des compétences proches de celles qu'ils possèdent. Aussi impensable que cela puisse paraître, en 1975, alors que depuis longtemps les grandes entreprises confrontées aux innovations technologiques ont mis en place des plans de formation adaptés aux besoins spécifiques de leurs personnels, alors que le loi du 16 juillet 1971 a généralisé l'accès à la formation continue de tous les salariés, le ministère du Travail ne connaît que les formations de l'AFPA, certes de grande qualité, mais présentes seulement dans le bâtiment et une partie de l'industrie. L'AFPA n'offre que des stages qualifiants d'un modèle unique de 6 mois ou 9 mois, sans tenir compte des acquis des candidats et alors qu'elle dispose du meilleur réseau de psychologues du travail...



Même lors des grandes opérations de reconversion industrielle, ce sont les mêmes formations formatées a priori qui sont proposées à des professionnels expérimentés ! Nombre de demandeurs d'emploi ont des besoins différents...

L'ANPE va tenter de démontrer que des actions de formation adaptées à des objectifs précis peuvent être proposées à des demandeurs, ce seront des actions de mise à niveau ou d'adaptation à l'emploi. Les entreprises qui embauchent sont souvent des entreprises rompues aux méthodes modernes de production alors que celles qui licencient sont dépassées, et leurs salariés peu familiarisés avec les nouvelles méthodes d'organisation et de production. Ces travailleurs, fiers de leur savoir-faire, n'accepteront jamais de suivre des stages destinés à des non qualifiés. Il faut mettre sur pieds des formations courtes, peu onéreuses, bien ajustées à des emplois disponibles en vue d'un placement immédiat. Ces stages « de mise à niveau » définis par les services de l'Agence, réalisés par des formateurs professionnels (notamment de l'AFPA) vont prouver leur efficacité. C'est le genre de mesure d'intervention directe sur le marché du travail qu'il aurait fallu développer au lieu de multiplier les stages classiques montés sans objectifs bien définis. Dans les 2 ans qui suivront, l'ANPE se dotera d'autres outils du domaine de la formation : bilans de compétence, stages de recherche d'emploi ...

Ainsi, l'Agence va démontrer l'importance de la formation comme outil d'intervention sur le marché du travail. Elle va aussi jouer un rôle central dans la mise en place des actions lancées par le gouvernement BARRE en faveur des jeunes demandeurs d'emploi sans qualification. En liaison avec les services du ministère du Travail, l'agence va placer en 1977 plus de 110 000 jeunes en stages pratiques dans les entreprises et plus de 50 000 dans les nouveaux dispositifs de formation, faisant ainsi la preuve de son efficacité.

### **La recherche d'un meilleur fonctionnement**

Alors que le nombre de demandeurs d'emploi passe le cap du million en octobre 1975, le management de l'Agence doit promouvoir les compétences professionnelles de ses agents, améliorer les méthodes, entretenir une mobilisation permanente des cadres et des personnels : dans une telle activité de relations humaines, l'animation et la motivation des personnels est essentielle. Une démarche simple mais efficace va être mise en place dans le cadre des nouvelles directions régionales. Une semaine sur deux, le directeur général passera deux jours dans une région : réunion des responsables des agences locales de la région autour de deux sujets professionnels, l'un décidé par la direction, l'autre par les chefs d'agence, puis rencontre avec les organisations syndicales et visites d'agences. C'est l'ABC du management : faire passer un même message par divers canaux, accepter la discussion, créer une approche collective des problèmes concrets du métier et des solutions à mettre en œuvre...

La méthode est allée au-delà de l'objectif initial en se développant sur deux temps : telle réunion des agences permet d'analyser la réalité de problèmes particuliers de fonctionnement, la suivante met au point les solutions proposées. La démarche est adaptée à un établissement où toutes les unités font le même métier. Les responsables du siège sont parties prenantes en fonction de leur compétence, ce qui brise la traditionnelle incompréhension entre base et direction.

De telles démarches ont l'avantage de la transparence dans une institution encore jeune confrontée à une montée sans précédent du chômage, à une crise sociale majeure... Elles permettent de mieux gérer les problèmes internes et complètent les deux circuits traditionnels de la ligne hiérarchique et de la voie syndicale qui souvent génèrent contradictions, rumeurs, voire de vrais conflits...

Très rapidement, trois problèmes sont apparus comme des obstacles majeurs à un bon fonctionnement :

- la qualité de l'outil de travail que constituent les deux principaux fichiers de demandeurs d'emploi et d'offres d'emploi ;
- la dégradation de l'image de l'Agence, soupçonnée de ne pas lutter contre les escroqueries à l'assurance chômage basées sur l'abus du statut de demandeur d'emploi ;
- la priorité de fait des tâches administratives aux dépens de la mission d'aide à la recherche d'emploi.

A l'époque, la montée très rapide du chômage, alors que l'Agence n'a pas les moyens de faire face et d'assurer un bon suivi, provoque une dérive importante des fichiers : des demandeurs qui ont cessé leur recherche d'emploi sont toujours enregistrés, des offres anciennes qui ne sont plus valables sont encore considérées comme disponibles. La méthode de base de mise à jour des fichiers de demandeurs reste le pointage qui n'est pas toujours fiable, qui exige un suivi rigoureux, qui peut paraître méprisant pour les personnes... Mais à l'époque, aucun substitut du pointage ne semble crédible ? La dérive des fichiers n'est pas neutre : les statistiques de l'Agence sont aussi des statistiques officielles de l'emploi. Pour l'ANPE, le problème est opérationnel : les agents ne peuvent travailler efficacement s'ils ne sont pas sûrs de leurs fichiers. Sinon, les prospecteurs placiers perdent leur temps à tenter de contacter des personnes qui ne sont plus en recherche d'emploi, envoient des courriers inutiles, proposent aux entreprises des candidatures fantômes et dirigent des demandeurs vers des offres qui ont disparu. Plus grave encore, sur la base des informations données ou faute d'informations, des bénéficiaires d'une allocation publique de chômage ou d'une allocation de l'ASSEDIC continuent de percevoir leurs prestations alors qu'ils ont retrouvé un emploi. Pour certains observateurs, toute action introduisant plus de rigueur dans la gestion des fichiers est due à la pression du gouvernement qui veut peser sur les statistiques ; pour l'ANPE, c'est tout simplement la condition de base de son efficacité.

A la rentrée 1976, une mission d'audit est créée à la direction générale sous la responsabilité d'un fonctionnaire de grande autorité associée à une solide déontologie, Michel GOYAT : il recrute ses auditeurs parmi les meilleurs chefs d'agence, des professionnels qui connaissent à fond le métier, et dont la compétence et les qualités humaines ont été reconnues par leurs collègues. Lors de premiers tests effectués dans des agences considérées comme assez bien gérées, les fichiers comportent entre 10 et 20% d'erreurs... A Paris, dans certaines agences, les taux d'erreur dépassent les 40%. Dès lors, toutes les agences sont progressivement auditées, bien entendu les auditeurs ne se limitent pas au contrôle et pratiquent sur place une vraie formation à la gestion des fichiers... La professionnalisation est en route.

Périodiquement, ce sont de véritables escroqueries à l'assurance chômage qui sont décelées ; bien des rumeurs circulent sur les « faux chômeurs », des personnes qui se déclarent indûment en chômage et réclament une assurance chômage basée sur de fausses déclarations, ou prétendent ne pas avoir retrouvé un emploi pour ne pas perdre leur allocation ; ces escroqueries ne peuvent être décelées et identifiées comme telles que par des professionnels du placement. Il n'appartient pas à l'Agence de mettre en place un contrôle systématique lourd et peu fiable. Il est donc décidé d'implanter dans chaque région deux professionnels expérimentés qui seront crédibles auprès des agents et sauront distinguer sans risque de bavure les vrais fraudeurs. Les résultats les plus flagrants des enquêtes judiciaires qui suivront seront publiés par voie de presse à titre d'exemple et d'avertissement. Cette action des enquêteurs sera conduite jusqu'en 1979 avec des résultats évidents. L'audit conduit fin 1978 par M. FARGE estimera que cette action était dérisoire faute de moyens, appréciation démentie par le terrain mais conforme aux vues de la tutelle, réservée sur cette initiative de l'Agence, indispensable, et qu'aucune institution ne pouvait faire à sa place.

S'agissant des liaisons avec les institutions prestataires des indemnités de chômage, faute de pouvoir mettre en cause son statut et l'organisation de son environnement administratif, l'Agence va tenter d'ouvrir une voie répondant à une double exigence : alléger les charges administratives, simplifier les démarches des demandeurs d'emploi.

Dans les procédures en vigueur en 1975, lors de l'accueil des demandeurs d'emploi, les agences constituent les dossiers d'allocation publique et d'assurance chômage, les transmettent aux directions départementales du Travail et à l'Assedic locale qui décident... non sans de multiples allers et retours, générant ainsi paperasses et pertes de temps... Grâce à la bonne volonté des services locaux du Travail et des ASSEDIC, des « centres communs de décision » sont mis en place qui associent des agents des 3 institutions, examinent les dossiers et décident en commun. A la fin de 1978, sur plus de la moitié du territoire, les services fonctionneront ainsi en respectant les partenaires et en facilitant le traitement des dossiers au bénéfice des chômeurs. Cette formule novatrice née du terrain ne sera pas non plus appréciée par M. FARGE en 1978...

Les professionnels de l'ANPE vont maintenant cerner les vrais problèmes du chômage de masse qui s'est développé depuis 1974 : ils observent l'évolution du comportement des demandeurs d'emploi au fur et à mesure de l'allongement de leur période de chômage...

En 1976/1977, les offres d'emplois, bien qu'en diminution, sont encore assez nombreuses : près de 50% des demandeurs d'emploi se placent avant la fin du 1er mois d'attente. En fait, les chances de reclassement demeurent encore assez bonnes jusque vers le 3ème mois pour les ouvriers et employés, vers le 6ème mois pour les cadres. Au-delà, les reclassements deviennent très difficiles : fatigués, la plupart des demandeurs ne conduisent plus leur recherche avec dynamisme et se heurtent à la concurrence des nouveaux inscrits. Puis « usés » par l'inactivité, par les démarches sans résultat, beaucoup s'installent dans le chômage. Ces constats très généraux souffrent des exceptions comme ces ouvriers de certaines industries à hauts salaires, licenciés collectivement avec de bonnes indemnités, qui parfois préfèrent reporter leur recherche d'emploi à plus tard, au terme de l'allocation chômage... Le plus grave reste l'accroissement du nombre de « laissés pour compte », les chômeurs de longue durée. D'année en année, leur nombre s'accroît : souvent, leur problème n'est plus seulement un problème d'emploi mais une situation psycho-sociale à prendre en charge.

Ces observations suggèrent une première mesure : il faut tenter de relancer la recherche d'emploi avant la fin de la période des trois mois, en demandant aux agences de revoir systématiquement tous les demandeurs d'emploi à ce moment. Dans une agence locale fonctionnant normalement, une telle pratique serait inutile, le suivi des demandeurs faisant partie du métier. Dans une agence débordée, surchargée par l'accroissement des inscriptions, trop récente, mal équipée, encore insuffisamment professionnelle, une impulsion est nécessaire. La mesure va démontrer par elle-même son intérêt et justifier ainsi la charge imposée aux agents ; elle va aussi attester de la triste réalité, de la difficulté d'apporter des solutions, faute d'offres d'emploi disponibles, faute de formations adaptées, faute d'aides à la mobilité, faute d'assistance sociale efficace... à des demandeurs las de leurs démarches, qui rêvent encore d'emplois alors que trop souvent ne leur sont offertes que de fausses solutions (par exemple des stages de mauvaise qualité ou ne débouchant pas vers l'emploi, ou des dispositifs de réinsertion peu sérieux...).

Au total, le rapport coût/efficacité d'une telle mesure peut paraître faible mais c'est une constante de l'intervention sociale... Faut-il pour autant se concentrer uniquement sur les problèmes faciles à résoudre et obtenir des résultats chiffrés agréables à présenter !

L'observation de l'évolution de la demande d'emploi conduit encore à expérimenter une nouvelle organisation des agences locales en visant toujours les mêmes objectifs : alléger les charges administratives, assurer la primauté de la prise en compte de la demande d'emploi sur la gestion administrative.

La nouvelle organisation part d'un double constat : environ 50% des demandeurs d'emploi sont reclassés au cours du 1er mois et les salariés victimes d'un licenciement conservent leur couverture sociale pendant au moins un mois. Ainsi une bonne part des dossiers d'aide constitués au cours du premier entretien sont inutiles alors que peu de temps de cet entretien reste disponible pour initier dans de bonnes conditions la recherche d'emploi. Une nouvelle organisation est mise en place dans quelques agences sur le principe dit de « la ligne emploi » : lors du 1er entretien, un rendez-vous à une dizaine de jours est donné pour régler la partie administrative, ce 1er entretien est alors pour l'essentiel consacré à l'initiation de la demande d'emploi, à l'aide à la recherche d'emploi, à la recherche et à l'analyse des offres. Cette organisation va de pair avec une meilleure présentation des offres de l'agence et des agences voisines... et requiert une attitude dynamique du personnel. Le succès de la formule conduit à une extension rapide : à la fin de 1978, 220 agences fonctionneront en « ligne emploi ». Un groupe de travail associant représentants de l'INSEE et de l'ANPE est chargé de suivre les conséquences sur les statistiques de la nouvelle pratique d'inscription des demandeurs d'emploi, afin de lever certaines réticences de la tutelle. En revanche, la presse salue la modernisation des méthodes de l'ANPE. Il va de soi que les deux pratiques, ligne emploi et bilan à trois mois, sont complémentaires.

### **Des résultats mais survient une période assez perturbée...**

Au cours de l'année 1977, la mobilisation de l'ANPE est réelle : même s'il y a encore beaucoup à faire pour améliorer son professionnalisme, elle paraît jouer son rôle dans un ensemble de services de l'emploi animés par un ministre actif, familier des problèmes des grandes entreprises, Christian BEULLAC, ancien directeur de Renault. A la fin du mois de mai 1978, les statistiques de demandeurs en fin de mois ont baissé d'environ 170 000 par rapport au point haut d'août 1977, 1,030 million de DNS contre 1,2 million. Cette évolution des chiffres traduit un phénomène saisonnier (de l'ordre de 80 000 l'année précédente) mais aussi un fonctionnement plus actif des services de placement et sans doute une plus grande rigueur dans la tenue des fichiers.

Cependant, des incidents émaillent la vie quotidienne de l'institution... A cette époque, les agences sont souvent sollicitées par les autorités qui suivent les problèmes d'emploi. Rares sont les compliments sur l'efficacité, nombreuses sont les critiques qui évoquent tel ou tel problème non réglé ou mal réglé. Souvent dans les licenciements collectifs, ce sont les dernières interventions qui sont les plus délicates : le problème des 10 ou 15% de personnels les plus difficiles à reclasser, pour des raisons très diverses, masque souvent les reclassements déjà effectués, les solutions trouvées... les réussites ne se voient pas, les échecs sont éclatants !

L'ANPE souffre en permanence de son image de symbole du chômage de masse : elle est donc la cible de manifestations plus ou moins dangereuses, de manifestations de rue classiques devant ses locaux, d'invasions de la direction générale ou des agences locales, avec ou sans séquestrations de responsables, manifestations de salariés d'entreprises en difficulté, voire de salariés n'ayant aucun problème d'emploi, ou de groupes politiques voulant se faire entendre ! Beaucoup plus graves, des groupes terroristes attaquent les agences à l'explosif à Paris, en Corse... au bazooka à Toulouse.

L'Agence souffre également de son statut : c'est ainsi qu'à la veille des élections de 1978 le contrôle d'État bloque des travaux d'extension des sanitaires dans les locaux des opératrices chargées de l'encodage des statistiques de l'emploi. Le problème est réel, l'affaire s'est éternisée, les opératrices se mettent en grève. Le contrôleur d'État est tatillon et surtout imprévisible : les prétextes les plus farfelus justifient ses refus ! L'administration des Finances ayant résolu le problème en nommant un nouveau contrôleur d'État, les personnels décident de travailler le week-end pour effacer le retard.

C'est maintenant une affaire de justice qui risque de perturber la direction générale !

Le 21 février 1978, le directeur général reçoit une convocation d'un juge de Saumur lui annonçant qu'il est inculpé, sans en donner la raison. Dans son cabinet, le juge énonce le motif : sexisme, à la suite d'une plainte déposée par une jeune diplômée ; elle estime que l'agence de Carpentras n'a pas pris en compte sa candidature pour une offre déposée à l'agence de Saumur, en raison de son sexe. Dans les faits, l'affaire est des plus simples : la société Vilmorin-Andrieux recherchait un responsable pour diriger son service de recherche fort de plusieurs dizaines d'ingénieurs expérimentés. Elle ne recherchait pas une débutante mais un professionnel de très bon niveau et de grande expérience... Personne ne put être recruté, la société connaissant une situation difficile, l'offre fut rapidement retirée. Malgré la légèreté du dossier, cette affaire devait durer 18 mois, faire perdre beaucoup de temps, et se terminer en Cour d'appel par une relaxe, après une condamnation en 1ère instance ! Malgré la présence de nombreux journalistes à Saumur, il y eut peu d'échos dans la presse, fort heureusement car cette opération allait à l'encontre des objectifs de ses promoteurs : en voulant démontrer que l'ANPE devait faire la police du marché du travail et enquêter sur les motivations des employeurs, elle risquait de détourner les entreprises, notamment les PME, de l'Agence et cela en période de pénurie d'offres d'emploi.

1978 sera une année difficile...

Un changement de comportement de la tutelle ministérielle intervient : alors que le ministre Christian BEULLAC avait fait confiance à l'Agence mobilisée dans la bataille pour l'emploi, après son départ en mars 1978, le doute s'installe... A l'automne, certains articles de presse commentant la nouvelle hausse, prévisible, du chômage en septembre, trouvent un bouc émissaire évident : l'ANPE. Fin juin 1978, le chiffre des demandes non satisfaites est de 1, 039 million ; à partir de juillet, il monte fortement, jusqu'à 1,347 million en fin octobre, 1,218 fin décembre. Fin mars 1979, le chiffre sera supérieur de 224 000 (+20%) au chiffre de mars 1978.

Peu nombreux sont ceux qui analysent la situation. C'est l'insuffisance du nombre d'offres d'emploi déposées qui est la cause principale de cette dégradation car les entreprises n'embauchent pas ; de plus les mesures prises l'année précédente en faveur des jeunes ont maintenant un impact négatif, les jeunes sortent des stages et ne trouvent pas d'emploi, et les stages d'insertion pour les nouveaux entrants sur le marché du travail ne sont plus une priorité ministérielle... En avril 1979, le CNPF demandera un nouveau pacte pour l'emploi des jeunes !

Il faut également souligner la transformation accélérée du marché du travail. Durant ces années 1976-1978, malgré le retour à une croissance annuelle du PIB de l'ordre de 4%, (3,6% en 1977, 4% en 1978) le chômage ne baisse pas puis va croître de nouveau au 2ème semestre 1978. Pour survivre, les entreprises font de gros efforts de productivité et mettent plus de rigueur dans leurs pratiques de gestion de personnel : plus rares, les offres sont plus difficiles à satisfaire car souvent plus qualifiées pour accompagner le développement des techniques nouvelles de production. L'analyse des stocks d'offres non satisfaites dans un certain délai conduit toujours au même constat: les offres peuvent être classées de plus en plus nettement en 2 groupes, les « bonnes offres » mais qui comportent des exigences de qualification auxquelles peu de demandeurs correspondent, de mauvaises offres difficiles à exploiter car proposant de trop bas salaires, de mauvaises conditions de travail, ou venant de secteurs à mauvaise image... Or, bien que plus professionnelle, l'Agence de l'époque ne peut faire intervenir les moyens de corriger la situation et notamment les formations de qualification diversifiées, facilement mobilisables et sérieuses, qui seraient nécessaires pour amener des demandeurs au niveau des nouvelles qualifications.

Le ministère va s'aligner sur la presse, confirmer le rôle de bouc émissaire de l'ANPE en décidant d'un audit sur son fonctionnement, sans l'élargir à l'ensemble de la politique de l'emploi, tout en lui donnant une grande publicité. Cet audit est confié à un inspecteur général des Finances, Jean FARGE.

Pendant trois mois, les services de l'agence vont être visités, peignés plus exactement, par Jean FARGE et ses quatre équipiers, jeunes fonctionnaires de l'Inspection des Finances, de la Cour des Comptes et du Trésor (aucun professionnel de l'emploi ou du social !). Pour tous ceux qui ont participé aux entretiens, le rapport final a été un coup de tonnerre, aucun aspect du fonctionnement de l'institution ne semblait avoir résisté à un esprit de critique systématique. C'est un beau cadeau fait à la presse qui a vraiment trouvé un bouc émissaire pour porter le fardeau du chômage. Pour calmer l'inquiétude des personnels, particulièrement chargés en cette période de l'année, et les risques d'une nouvelle crise sociale, la direction prend le parti de publier l'intégralité du rapport, précédé d'un message du directeur exprimant le vœu d'en faire la base d'un nouvel élan.

Par l'abondance des problèmes évoqués, des questions posées, des détails notés, des commentaires plus ou moins sérieux effectués, le rapport était d'une certaine manière le reflet non de la situation de l'Agence mais de son champ de manœuvre. Il est toujours difficile, pour qui est habitué à un domaine clair comme la gestion financière, d'intégrer l'extrême complexité d'un marché du travail pris dans son ensemble, qui croise tous les milieux professionnels, tous les types d'entreprises conduisant des politiques de personnel diversifiées, toutes les qualifications plus ou moins définies ... d'une part, et d'autre part, toute la complexité des situations, des motivations, des qualifications, des situations familiales, des aptitudes à la mobilité... des demandeurs d'emploi. Penser que l'on puisse régler les problèmes dans un cadre de règles strictes de fonctionnement applicables partout et à tous est un leurre. La même réflexion vaut bien sûr aussi pour la formation professionnelle. Les réponses doivent être diversifiées, adaptées à la réalité des situations, c'est la condition de l'efficacité, une souplesse qui exige des intervenants un vrai professionnalisme et des outils performants. Textes et instructions ne pourront jamais tenir compte de la diversité des problèmes, c'est la compétence des agents qui doit le faire.

Dans cet aspect repérage des problèmes, les personnels ont retrouvé en réalité beaucoup de leurs propres observations, celles qu'ils faisaient remonter par leur hiérarchie, mais les commentaires et réponses proposées dans le rapport ont été diversement appréciés par les professionnels de l'agence. Le rapport est plus choquant lorsque sont abordées certaines des réformes les plus importantes réalisées au sein de l'Agence ; ces réformes ont été mises au point avec les cadres les plus expérimentés, elles ont demandé des efforts à des personnels surchargés, elles semblaient avoir apporté de vraies réponses et prouvé que l'Agence pouvait trouver des solutions dans le cadre qui lui était assigné. Pour chaque novation, il avait fallu expliquer longuement à la tutelle les projets, une tutelle toujours prête à défendre les pratiques habituelles. Traiter de «gadgets» telle réforme témoigne d'un mépris inacceptable... ou d'un a priori contestable !

Trois exemples peuvent être évoqués : le bilan à 3 mois, les enquêteurs, la ligne emploi. Ainsi, après avoir déclaré que «dans la très grande majorité des cas, le demandeur ne bénéficie que d'un seul entretien approfondi» et constaté que cet entretien était trop souvent consacré au remplissage des imprimés, le rapport condamne le bilan à 3 mois, « inutile et paralysant, un aveu déguisé d'impuissance ». C'est oublier un peu vite la responsabilité d'un service public qui travaille sur un marché très concurrentiel : si les demandeurs très actifs ont des relations avec l'Agence, les plus en difficulté peuvent au contraire s'enfermer dans un découragement encore accentué par l'absence de contact avec les services. Fixer un rendez-vous systématique au bout de trois mois, c'est la possibilité de faire un point, relancer la recherche d'emploi, tenter une réorientation, même si en apparence les résultats concrets constatés restent médiocres. Il est évident que pour certains agents, cette revue des personnes qui ont déjà de sérieuses difficultés de reclassement peut paraître assez vaine, elle est loin d'être inutile... Certains cadres préféreraient consacrer un maximum de moyens aux demandeurs faciles à placer mais le service public doit assurer sa mission au bénéfice de tous ! De même, le rapport dénonce la mise en place des enquêteurs comme un moyen dérisoire (citant le chiffre de 100 agents, le double du chiffre réel !), mais cite des résultats non négligeables : sur 5 mois et pour 1449 enquêtes, 597 rapports positifs ont été adressés aux DDTE. Il cite en comparaison l'importance du nombre des contrôleurs des ASSÉDIC.

Les résultats sont là, la mission est donc justifiée, d'autant que la publicité donnée aux dossiers ayant conduit à des sanctions pénales ont valeur d'exemple... Seuls des professionnels du placement ont l'expérience permettant de découvrir les fraudes liées à la demande d'emploi... La réserve de certaine organisation syndicale, la position de la tutelle opposée par principe à une telle initiative, ne peuvent justifier la critique d'une action visant à protéger l'image de l'Agence et à écarter du service public des demandeurs ayant fait preuve de malhonnêteté !

Au 1er semestre 1978, 187 agences, pratiquement toutes les agences ayant plus de 10 agents, fonctionnent selon une organisation en ligne emploi ; le rapport FARGE, en quête de formules journalistiques parlent là aussi de « gadgets ». Rappelons que cette organisation vise à éviter que le 1er entretien du demandeur d'emploi ne soit principalement consacré au remplissage d'imprimés, alors qu'il est prioritaire de le préparer à une recherche d'emploi efficace. L'extension du dispositif n'a été engagée qu'après des conclusions très positives des auditeurs de la direction générale. En revanche, cette organisation qui cadre bien avec le professionnalisme d'une majorité de prospecteurs placiers, est moins appréciée de ceux qui préfèrent consacrer le 1er entretien à la paperasse plutôt que d'aborder avec le demandeur un sujet difficile, l'emploi ! A l'évidence, une organisation qui donne la priorité à l'opérationnel ne peut être comprise des fonctionnaires les plus conservateurs. Cette organisation s'appuie au maximum sur la mise à disposition des offres, sur le moyen de conduire le demandeur à une recherche plus active, plus autonome, sur le rôle des prospecteurs placiers aidant et conseillant le demandeur dans sa démarche... Elle est symbolique d'une Agence qui a compris que l'on ne place pas le demandeur d'emploi, qu'on ne « l'affecte pas », mais que le problème est de l'aider à se placer en lui fournissant des moyens, des outils et en confortant sa motivation. Le chômeur ne saurait être considéré comme un assisté géré par un service alors qu'il faut en permanence veiller au développement de son autonomie pour mieux affronter un marché du travail ouvert et difficile !

La diffusion du rapport risque donc de décrédibiliser tous les agents, à commencer par les cadres, qui avaient appliqué les nouvelles mesures avec un certain enthousiasme. Voilà un document qui va venir au secours de tous les conservatismes du ministère du Travail. Quel encouragement pour ceux qui tentaient de faire face, dans un climat très difficile, avec des moyens limités, peu d'outils... aux évolutions de l'offre, aux problèmes de qualification d'une masse de demandeurs d'emploi ? Cela n'avait sans doute pas échappé à la mission d'enquête qui dès lors va proposer des pistes de réforme souhaitées au sein même de l'Agence, en allant jusqu'au mirage ?

Lorsque le rapport recommande de recentrer l'Agence sur le placement, de « restaurer son autonomie » (?) et d'affirmer sa contribution à la politique de l'emploi, de renforcer la décentralisation, de faire en sorte que son personnel soit plus compétent, de stimuler la coopération de l'Agence avec les chefs d'entreprise, tous les cadres de l'agence, la majorité des personnels sont d'accord, bien que les propositions de détail soient plus contestables... Le mirage, c'est d'avancer alors l'idée de la « déconnexion » en affirmant que l'on pourrait ainsi régler tous les problèmes !

La « déconnexion », dans le langage de l'époque, c'est la suppression de toutes les conséquences attachées à l'inscription comme demandeur d'emploi à l'ANPE. Pour tous les agents, c'est le rêve inespéré, la disparition comme par enchantement des charges administratives. Il va être possible de se consacrer pleinement à la vraie mission de l'Agence, le placement... et à l'appui des demandeurs. Il va être possible de consacrer du temps aux relations avec les entreprises et à la collecte des offres. C'est une réforme extraordinaire qui suppose que l'assurance chômage, - et l'aide publique qui existe encore à l'époque - soit accordée au demandeur sans s'assurer qu'il va au moins passer par l'ANPE pour mener sa recherche d'emploi ! L'État et les partenaires sont-ils prêts à aller dans ce sens, à considérer que l'aide de l'ANPE soit telle qu'elle puisse être négligée par un demandeur d'emploi bénéficiaire d'une ou plusieurs indemnités ou prestations ? En fait, le rapport va s'éloigner de la définition stricte de la déconnexion et prévoir des relations ANPE/organismes qui « pourraient être modernisées... »

Pendant ce temps, en cette fin 1978, l'Agence poursuit sa mission : les résultats de septembre et octobre, les mois les plus chargés de l'année, sont appréciables. Près de 400 000 nouveaux demandeurs ont été accueillis en septembre, 320 000 en octobre, sans incidents notables, grâce notamment à la nouvelle organisation des unités de plus de 10 agents, le dépôt des offres a légèrement progressé (de 115 000 à 120 000 par mois), et les placements sont passés de 64 500 en septembre à 81 500 en octobre traduisant une amélioration sensible dans l'utilisation des offres disponibles... Le stock de demandes non satisfaites est de 1,039 million fin juin 1978, sensiblement du même niveau qu'en 1975 (il sera de 1,690 million en janvier 1981).

## **Conclusion**

Enfin, le rêve débouche sur une réalité : l'objectif de certains responsables est atteint. Conçue comme un simple prolongement du ministère du Travail, ne pouvant s'appuyer que sur un Conseil de gestion constitué en courroie de transmission de la tutelle, n'ayant aucune liaison officielle avec une représentation quelconque des employeurs et salariés, l'ANPE a rempli pleinement son rôle de bouc émissaire quitte à perdre de l'efficacité pendant cette période difficile à vivre pour tous ses agents, avant de pouvoir enfin surfer sur le nouvel élan promis pour le 31 janvier 1979 ! Merci au personnel qui a exercé avec courage un métier très difficile, fait face à une situation impossible, et apporté la preuve de son esprit de service public... sans toujours bénéficier du soutien espéré des pouvoirs publics.



**Jacques DELPY**  
Ancien directeur général de l'ANPE

Pour rassurer d'abord les historiens, je sais que je suis suspect, puisque je vais présenter un témoignage. Premièrement, je veux les rassurer. Je suis dans une phase dans laquelle je classe ma documentation stockée dans mes différents lieux de vie que je complète au Centre Documentaire du Ministère. Deuxièmement, c'est un coup au cœur de parler dans cette salle compte-tenu de l'estime que j'ai portée à monsieur Pierre LAROQUE. J'avais écrit dans la revue du ministère (1) des propos qui étaient considérés comme un peu divergents par rapport à la pensée générale. J'associe son nom aux professeurs qui m'ont formé lors de ma préparation au Doctorat, Jean FOURASTIÉ, Alfred, SAUVY et l'école toulousaine d'économie. Troisièmement, je veux remercier l'équipe du CHATEFP qui a souhaité recueillir mon expérience, peut-être parce que je reste un retraité assez actif, et particulièrement Madame THEVENIAUT qui a fait preuve de constance dans ses efforts pour m'obliger à dialoguer avec elle d'abord, ce qui est toujours très agréable, mais en plus pour m'obliger à dire au fond ce que je pensais.

Merci à tous, et je sais que je suis en témoignage.

Suite aux précédents exposés on a franchi la direction de monsieur BEAUDOIN et du statut du personnel. Survient Mai 81 : François MITTERAND est élu Président de la République et je vais avoir la chance de trouver dans les équipes qui se mettent en place des personnes que je connais depuis longtemps à commencer par Bernard BRUNHES, que je retrouverai d'ailleurs à un autre moment dans la même période lorsqu'interviendra la crise de l'UNEDIC. M. Jean AUROUX est nommé ministre du travail, à côté de lui il y a Michel PRADERIE. Je sais que ce que veulent ces personnes-là, c'est du changement ; ce changement c'était une ambition pour l'établissement.

Ceux qui m'ont nommé seraient mieux placés que moi pour dire pourquoi cet honneur m'a été fait. Un long passage dans les syndicats étudiants, notamment lorsqu'il y a eu la bataille sur la loi de 1955 sur le CNOUS et les CROUS, loi qui m'a marqué pour ce qui est du fonctionnement d'une institution tripartite. Ensuite ma participation au club Jean MOULIN où je rencontre RIPERT, CROZIER, GONIN, MIGNOT et d'autres avec lesquels on discute de sujets de société, de rénovation économique. Puis je suis membre des groupes de travail BEREGOVOY et BACHY(2), mais j'ai surtout commis une grave erreur, du moins pour mes parents, j'ai quitté l'administration des finances pour rentrer à l'UNEDIC en 1962, c'est-à-dire à un moment où, au siège de l'UNEDIC, nous sommes moins d'une trentaine et on sait, par ailleurs, que certains disent que cette association n'aura pas d'utilité. J'y rentre poussé par mon ami Jacques-Antoine GAU (3.) et je vais y faire ma carrière jusqu'en 2008. Madame NOTAT et M. CHERTIER me laisseront partir à 65 ans. J'ai agi plus de 45 ans à l'UNEDIC dont 2 ans à l'ANPE.

J'étais rentré à l'UNEDIC au moment où se menait l'opération « Algérie ». On peut se poser la question théoriquement de savoir si c'était bien à l'UNEDIC de mener une telle opération d'envergure. Pour le patronat et les organisations syndicales c'était simple, c'était un outil qui fonctionnait et qui a fonctionné. Je rappelle qu'on a recueilli une masse considérable d'offres d'emploi. J'ai été dans les équipes qui voyaient Publicis etc... pour capter l'attention publique : comme je suis plutôt un homme d'action ceci m'avait beaucoup intéressé.

A partir de l'année 1967, jusqu'en Juin 1969, j'avais assuré une mission de liaison de façon discrète mais connue des partenaires sociaux lors de la mise en œuvre des ordonnances pompidoliennes, auprès des cabinets des Secrétaires d'État à l'emploi, Messieurs CHIRAC, MORANDAT et DUMAS. Rue de Tilsit, je retrouvais un ami des batailles étudiantes Gérard BELORGEY. Je suivis la préparation du décret du 25 septembre 1967 fixant les conditions d'attribution des allocations

d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi (refonte du décret du 12 mars 1951), sous la conduite de M. DEMONDION et appris à travailler dans la proximité de M. Raymond SOUBIE puis de Nicole CATALA et avec la haute fonction publique de la D.G.T.E. Messieurs SERVAT et QUESNEL installaient le siège de l'ANPE à deux pas de celui de l'UNEDIC. J'avais beaucoup de chance parce qu'on ne me demandait pas d'avoir une action politique, mais une action technique, et j'ai apprécié ces actions techniques parce que je découvrais que c'est à ce niveau que le plus souvent se décident les interprétations essentielles. En conclusion, on peut dire qu'en 1981, je pense que tous ces éléments ont joué positivement et ma nomination dans la presse depuis *Le Monde* jusqu'à *L'Auvergnat de Paris* a été plutôt favorablement accueillie.

Pour ce qui est maintenant du fond, que s'agissait-il de faire ? Quoi faire ? Rappelons que nous avons beaucoup travaillé auparavant. Dans les archives se trouvent des travaux qui ont été réalisés en amont, dans les groupes politiques, syndicaux, citoyens. On avait réfléchi, on avait comparé les situations internationales, et effectivement, il y avait ceux qui étaient plutôt « Suédois », ceux qui étaient plutôt tentés par le système germanique, etc. Dès que je suis nommé, très rapidement, après la désignation du Président, je dois dire que je n'ai pas eu un jour de vacances pendant la période qui a suivi, je le reconnais, et même souvent pas beaucoup de nuits. Je suis guidé par une feuille de route. On peut la prendre dans un sens ou dans l'autre :

- Contribuer à transformer le mode de fonctionnement de l'ANPE
- Rapprocher l'ANPE et l'UNEDIC en vue de la constitution progressive d'un service public de l'emploi.
- Ouvrir et développer un champ d'innovation sociale.
- Professionnaliser et moderniser les pratiques de l'établissement.
- Accroître ses moyens humains et financiers.

Le dernier point, je vais le régler tout de suite parce que je suis de ceux qui considèrent que l'État a parfaitement honoré ses engagements. Dans ces périodes, nous avons obtenu - je dis nous parce que je rappelle aussi que j'ai bénéficié dans cette période, heureusement, de deux délégués à l'emploi, monsieur CABANES et monsieur MIGNOT - une augmentation, dans cette période de 2 ans, de 1663 postes, un accroissement global du budget de 38 % dont 39 % pour l'équipement et 23 % pour les crédits personnels au titre desquels par exemple, pour un indicateur qui me tenait à cœur, nous avons pu augmenter les crédits pour la formation du personnel de 52%.

Je peux donc dire que nous avons obtenu de l'État et il ne nous restait plus qu'à travailler.

« Transformer le mode de fonctionnement ».

Le premier axe managérial, je l'intitule :

« Vers la mise en place d'un établissement tripartite et démocratique à l'ANPE ».

J'arrive de l'UNEDIC. C'est un système paritaire qui fonctionne bien, mais qui accepte une règle, qui peut paraître étonnante dans l'administration, c'est que le chef est le président. Le directeur de l'UNEDIC, M. NOUAIHAC, dont la fonction est essentielle, n'a pas rang à cette époque-là de directeur général. Le président de l'institution à l'époque est, soit BERGERON, soit un membre du patronat, à cette époque M. BERNASCONI. Je constate donc que la mise en place d'un système tripartite à l'ANPE, qui permettrait de rapprocher ses structures de celles de l'UNEDIC suppose un fonctionnement de conseil d'administration véritable.

Celui qui est désigné comme président du Conseil d'administration est Jacques FREYSSINET, cela m'a fait plaisir et je suis obligé de vous dire que ça n'a pas été un président qui présidait de temps en temps pour faire plaisir, mais qui laissait au directeur général beaucoup de marge. D'ailleurs, je vais vous donner une indication : de septembre 1981, date de nomination du nouveau président au 31 décembre 1982, le conseil d'administration de l'ANPE s'est réuni 16 fois. Ses travaux sont préparés, comme à l'UNEDIC, par 8 conseillers techniques. Les conseillers techniques

sont des personnes désignées par les organisations syndicales et professionnelles. Rétribuées par l'établissement, elles préparent ces débats et les réunions du conseil d'administration lesquelles distinguent les points d'information présentés par le directeur général, et les points de débats. Les procès-verbaux du conseil d'administration sont diffusés dans tout le réseau quel que soit le niveau hiérarchique, ce qui veut dire qu'on est dans un système qui fonctionne à l'UNEDIC et qui s'implante, je dirais, démocratiquement à l'intérieur et qui peut susciter un problème. J'ai dit un jour à Madame THÉVENIAUT « cela suppose une forme de *diminutio capitis* du directeur général ». Pour moi c'est faux mais beaucoup peuvent le ressentir ainsi.

Ces réunions de conseil d'administration sont tout à fait fondamentales et interviennent à la fois sur l'organisation interne de l'établissement, le budget, les programmes et d'ailleurs cela m'intéressera d'entendre ce qu'en pense mon ancien président. En tout cas pour ce qui est du fonctionnement de l'ANPE, cette mutation répondait tout à fait aux instructions que j'avais reçues.

Le deuxième axe managérial, je l'intitule :  
« Un infléchissement des modes de gestion interne »

Un point me frappe quand j'arrive à l'ANPE. Au siège de l'UNEDIC nous sommes à peine 200. Au siège de l'ANPE, je trouve plus de 1000 agents à Issy-les-Moulineaux et une centralisation extraordinaire. Tous les dossiers des agents sont là. Le contrôleur d'État est doté d'une surface de bureaux équivalente à celle allouée au directeur général. Je découvre un dispositif administratif que je n'avais rencontré ni à l'UNEDIC ni dans l'administration financière dans laquelle j'avais servi. Je trouve donc un siège vraiment trop surdimensionné et d'ailleurs la presse me considère comme celui qui va déconcentrer. Ce que je vais initier.

Deuxième acte : je crée autour de moi une mission de synthèse. Cela pouvait paraître un peu paradoxal mais n'ayant amené aucun collaborateur de l'UNEDIC, j'avais tout de suite constaté qu'il y avait dans ce siège de 1000 agents, des capacités tout à fait étonnantes. J'observe qu'un des premiers membres de la mission est Gérard VANDERPOTTE, puis viennent Messieurs MERLE, BAUDRILLART, ROIGT, selon les sujets abordés M. FONTAINE etc... donc j'ai autour de moi une équipe de 8 ou 9 personnes, qui se voient tous les lundis et ils sont des éléments de carburation, pour aider le directeur général à fonctionner afin d'éviter qu'il ne tombe dans la routine. Certains me reprocheront de n'avoir pas respecté peut-être les règles de promotion dans le dispositif, mais on pratiquait ainsi à l'UNEDIC.

Troisième acte. Je provoque un élargissement du rôle du comité consultatif.

Autrement dit, fonctionnait un comité consultatif où l'on rencontrait les représentants du personnel. Pour moi, c'était une découverte puisque le personnel de l'UNEDIC relevait d'une convention collective ; évidemment j'avais l'habitude de ce dispositif et j'avais le sentiment que les syndicats de l'ANPE ne pouvaient pleinement assumer leur rôle. Je commence même à envisager les discussions de statut parce qu'il y avait de grandes affiches de revendication contre le statut BAUDOIN. Je dois dire que c'est un de mes grands regrets, parce que je pense, en effet, qu'à cette époque-là, si nous avions eu plus de courage, nous pouvions déjà construire la fusion des personnels UNEDIC et ANPE. Autrement dit, la convention collective était plus avantageuse et souple que le statut du personnel de l'ANPE. En tout cas, comme je présente un témoignage, je peux confirmer que dans mes regrets figure celui de ne pas avoir su saisir cette occasion. Et il faudra attendre longtemps pour la retrouver.

Ouvrir et développer un champ d'innovation sociale.

Je pourrais être très long, bien sûr, mais en fait c'était l'époque, rappelez-vous, des lois AUROUX. J'ai participé toutes les semaines aux réunions du cabinet AUROUX. On était dans la définition de droits nouveaux. Par conséquent, l'innovation sociale, c'était presque notre carburant habituel. Pour

ma part, le premier point sur lequel je voulais provoquer une évolution, c'était la fin du pointage physique. J'avais inventé la formule qui consistait à dire : quel est le dernier châtiment corporel qui est imposé aux chômeurs ? C'est le pointage physique. Je dois dire qu'avec le concours de Gabriel MIGNOT, on a quand même réussi à le concrétiser. Les locaux ? Il suffisait de comparer les locaux des Assedic et les locaux de l'ANPE pour savoir ce qu'il y avait à faire. Ce n'étaient pas les budgets qui nous manquaient, mais la capacité des services à aller plus vite pour moderniser.

Le ROME (répertoire opérationnel des métiers et des emplois) a fait l'objet d'une réédition qui a constitué un excellent exercice parce qu'elle mettait en contact et en harmonie les milieux professionnels et les agents de l'ANPE sur la définition des offres présentées aux demandeurs d'emploi. Ont été réédités le guide de l'employeur et le guide du demandeur d'emploi. On pourra donner d'autres exemples d'innovation sociale : pour ma part je demanderai, notamment à la Mission d'inspection et à son directeur, Monsieur Michel GOYAT, de scruter sur le terrain ce qui se faisait de bien. Autrement dit, quand nous détectons une démarche positive dans un échelon déconcentré, peu importaient les opinions des uns ou des autres, on la transportait à la mission de synthèse et l'on généralisait. En complément, une convention est conclue avec l'AFPA, dirigée alors par M. METAIS, et je renforce les liens avec l'APEC et l'APECITA. Dans le même temps, je développe la coopération avec la Bundesanstalt für Arbeit et crée des échanges d'agents entre les deux institutions. (4) Enfin, je provoque un bouleversement des systèmes d'information de l'établissement en intégrant les avancées dans ce domaine des groupements informatiques de l'UNEDIC ; ce seront les chantiers SAGE, ACD, ACDBis, GIDE conduisant aux centres communs de décision. Cette orientation se poursuivra très longtemps. J'y travaillerai longtemps à l'UNEDIC.

Ces modernisations internes avançaient, mais j'étais attendu par le Gouvernement en ma responsabilité de directeur général de l'ANPE : il s'agissait des jeunes demandeurs d'emploi et des chômeurs de longue durée.

Le tableau ci-après constituait l'indicateur des durées d'inscription des demandeurs d'emploi, classées par âge :

<b>de 25 à 49 ans</b>	
<b>Plus de 2 ans</b>	<b>6,5 %</b>
<b>Plus d'un an</b>	<b>27,3 %</b>

<b>de 50 à 59 ans</b>	
<b>Plus de 2 ans</b>	<b>27,1 %</b>
<b>Plus d'un an</b>	<b>55,4 %</b>

<b>Plus de 60 ans</b>	
<b>Plus de 2 ans</b>	<b>49,6 %</b>
<b>Plus d'un an</b>	<b>72,2 %</b>

Par conséquent, il fallait s'engager.

Les jeunes :

Je ne vais pas être long sur le plan avenir-jeunes qui était la suite des plans précédents et fonctionnait correctement. Mais, en fait, ce qu'on attendait de l'ANPE était son engagement dans la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 mars 1982, suite au rapport SCHWARTZ. J'aurais volontiers prononcé une conférence consacrée à SCHWARTZ, personnage extraordinaire. La mise en œuvre de son rapport conduisit à la création de 805 PAIO, permanences d'accueil d'information et d'orientation, pour les jeunes de 16 à 18 ans, à l'offre de 35000 places de stages pour les 18-25 ans, primo-demandeurs connaissant de graves difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Il fallait que les agents de l'ANPE sortent de leurs bureaux, travaillent dans d'autres lieux, cohabitent avec des travailleurs sociaux, un ensemble d'associations et d'institutions et des représentants des collectivités locales dans les missions locales. Pour ma part j'avais écrit plusieurs rapports, dont un présenté à Dublin ; je peux affirmer que l'ensemble des agents très motivés se sont engagés pleinement dans ces actions.

Le chômage de longue durée :

Le dernier champ particulier était beaucoup plus sensible. Une circulaire du Premier ministre du 16 juillet 1962 prévoyait « un examen systématique de la situation des chômeurs de longue durée afin de favoriser leur réinstallation professionnelle et sociale ». Dans le même temps la situation économique se détériorait. En juin était intervenue une dévaluation et un blocage des salaires et des prix, alors que la production industrielle fléchissait. L'enjeu était considérable. Lorsque j'ai eu à réfléchir à ce sujet, je me suis posé tout simplement la question. « L'État a fait son effort financier. On n'a pas eu trop le temps de tout mettre en route mais est-ce que l'ANPE peut s'attaquer à ce sujet ? ». Puis la mission de synthèse et d'autres, notamment VANDERPOTTE, m'ont dit « oui on peut y aller ». Et bien on y est allé !

On doit distinguer plusieurs phases :

- une phase préliminaire test sur quelques agences témoins
- une phase préparatoire (septembre 1982) : la population concernée soit 466155 demandeurs d'emploi catégorie 1, inscrits à l'ANPE sans interruption depuis douze mois au moins à la date du 31 août 1982, sera reçue pour examen individuel par des agents de l'établissement
- Une première phase opérationnelle en octobre qui consiste à recevoir 13813 demandeurs pour l'étude des caractéristiques de cette population et l'évaluation de ses besoins de façon à tester les différentes interventions possibles.
- Une deuxième phase opérationnelle (2 novembre 1982 au 31 mars 1983) : 361622 chômeurs convoqués- 316318 reçus (82,9%), 261871 (56%) sont encore inscrits à l'A.N.P.E en fin d'opération, 148949 demandes d'emploi annulées

Celles-ci se décomposent comme indiqué ci –après :

<b>15588</b>	<b>pour non présentation</b>
<b>29178</b>	<b>pour reprise d'activité</b>
<b>4723</b>	<b>pour entrée en formation</b>
<b>12498</b>	<b>pour arrêt de recherche d'emploi</b>
<b>11593</b>	<b>pour prise en charge par l'assurance maladie</b>
<b>15095</b>	<b>pour admission à la préretraite ou à la retraite</b>
<b>36477</b>	<b>pour absence au pointage</b>
<b>496</b>	<b>à la suite d'un contrôle de la DDTE</b>
<b>17411</b>	<b>pour des raisons diverses</b>

Quand on examine les 148.949 demandes d'emploi annulées, ces chiffres ont été publiés et je les ai trouvés ici au centre de documentation (5), on en dénombre 11588 qui ne se sont pas présentés, 29.178 en reprise d'activité, 44.723 pour entrée en formation, 12.498 pour arrêt de recherche d'emploi, 11.593 pour prise en charge par l'assurance maladie, 15.095 pour admission à la préretraite ou à la retraite, 36.477 pour absence de pointage, 496 suite à contrôle de la DDTE. Je rappelle qu'à ce moment-là, la délégation de l'emploi avait envoyé une circulaire pour rappeler la responsabilité des fonctionnaires du ministère du travail dans ce domaine, et 17.411 pour des « raisons diverses ». Pour l'ANPE l'opération a représenté 72.250 journées de travail.

Les équipes de l'ANPE et moi-même étions totalement impliqués. Il ne m'appartenait pas à moi, directeur général, de savoir ce qu'on ferait de ces documents et d'ailleurs on ne me l'a pas demandé. Certains partenaires sociaux m'ont questionné mais pas l'administration puisqu'à partir de ce moment-là, le ministre considère que je suis un « brillant intellectuel » (6) et il confie la direction générale à Gérard VANDERPOTTE, ce dont je me félicite. En fait il est devenu un ami et je rejoins l'UNEDIC sans problème, où je suis nommé contrôleur général. Je vais y rester jusqu'à la fin de ma carrière. D'intellectuel, qualificatif qui ne me déplaisait pas, je devins, pour de longues années, gestionnaire.

En tout cas voilà un épisode qui a permis, à mon avis, de démontrer qu'à ce moment-là, l'ANPE était devenue un outil véritable s'appuyant sur des collaborateurs de qualité, un outil qui fonctionnait, qui exigeait que lui soient donnés des instructions précises.

En conclusion, je vais vous dire mon sentiment : je ne vois pas de différence entre les agents de l'ANPE et ceux de l'UNEDIC. Il y avait des cloisons institutionnelles que d'autres avaient créées mais l'histoire, je pense, a permis de montrer qu'il fallait rapprocher et abattre ces cloisons et j'en suis ravi.

- 
1. Sécurité sociale et emploi-*Revue des Affaires sociales* .N° spécial : Quarante ans de sécurité sociale. Juillet septembre 1985
  2. Archives remises à l'O.U.R.S
  3. Jacques Antoine GAU : Président de la MNEF, Directeur Adjoint de l'Unedic, député de l'Isère, Maire de Voiron, Président du groupe socialiste. Dictionnaire biographique du MAITRON
  4. Les liens avec la Bundesanstalt für Arbeit initiés à l'association internationale de sécurité sociale A.I.S.S vont perdurer ; je deviens rapporteur de 1983 à 1995, rapporteur général de la commission de l'assurance chômage et du maintien de l'emploi
  5. Rapport d'activité 1982
  - 6: *Revue « Situations »* avril/juin 1983
  - 6- Sur le sujet *Lettre de l'Expansion* ; déclaration de politique générale de Mr le Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'emploi, devant le Conseil d'Administration de l'A .N.P.E le 30 septembre 1982 ; débat-table ronde Mr Marcel BONVALET, Jacques DELPY, Paul GIRAUDET, André LICHNEROWICS. *Revue L'Education Hebdo* n°17,27 Janvier 1983 et la réaction d'Alfred SAUVY





# **TROISIÈME PARTIE**

---

## **L'ÉVOLUTION DE L'ANPE**



## Table ronde

**Président : Dominique BALMARY**

Conseiller d'État honoraire, ancien Délégué à l'emploi

Bonjour à tous. Merci à tous les courageux qui nous accompagnent jusqu'à la fin de cette journée sur l'évolution de l'ANPE. Qui dit évolution dit naturellement regard sur le passé mais rien n'interdit, c'est ce que je me permets de dire aux intervenants de tracer éventuellement des pistes pour l'avenir. Pour le service public de l'emploi, ce n'est sûrement pas terminé, loin de là. On en voit d'ailleurs quelques traces dans les débats publics du moment.

A ma gauche Michel BERNARD, ancien directeur général de l'ANPE. A ma droite Monsieur Jean-Bernard COFFY, directeur de la gouvernance et du partenariat Pôle Emploi Rhône-Alpes, à la retraite. Tout à ma gauche, Annie GAUVIN que beaucoup d'entre vous connaissent, directrice des relations internationales. Et puis, Jacques FREYSSINET que vous connaissez, au moins depuis ce matin, ou bien, depuis beaucoup plus longtemps.

Il y a deux façons de procéder pour cette table-ronde : soit avoir un regard périodique sur l'évolution de l'agence, quelles grandes périodes l'agence a-t-elle connues, à quels moments, quels revirements ? Ce qui amène à poser un certain nombre de problématiques que je souhaiterais que les intervenants puissent aborder. Elles sont déjà apparues dans les débats précédents : l'autonomie de l'agence, les questions d'adaptation des moyens et des méthodes de l'agence à l'évolution de la situation de l'emploi, l'image de l'agence et sa crédibilité auprès des usagers du marché du travail, entreprises comme demandeurs d'emploi, son efficacité, sa capacité d'innovation etc. et puis les défis pour aujourd'hui : quelles évolutions l'agence ou Pôle Emploi aujourd'hui a-t-il à opérer pour répondre aux évolutions que l'on peut pressentir ou que l'on constate déjà sur le marché de l'emploi ?

Je suggère que Monsieur COFFY qui a vécu, depuis les débuts l'ANPE sur le terrain, nous dise quelles grandes périodes ont marqué son existence professionnelle au sein de l'agence et on reviendra naturellement sur ces périodes pour examiner tel ou tel point qui nous paraîtra le plus significatif.

Je voulais vous dire en commençant, ce que j'ai constaté quand je suis arrivé au ministère du travail, c'était en 1967, au moment de la préparation des ordonnances, c'est le changement de vocabulaire dans le code du travail, j'ai été très frappé par le fait qu'on ne parle plus de chômeurs. Le mot « chômeur » a été proscrit du code du travail pour être remplacé par le terme « demandeur d'emploi ». Je n'ai pas besoin de vous expliquer le sens de ce changement, mais je pense qu'il n'est pas que de vocabulaire ; c'est aussi un changement de culture.

Après les travaux de l'OCDE sur la politique active de l'emploi, après le rapport ORTOLI, on parlait de fluidité du marché de l'emploi et, au fond, c'est à dire que chacun devait désormais s'attendre à changer de travail au cours de sa vie professionnelle ; il devenait donc normal d'aller s'inscrire dans les services de l'emploi, ça faisait partie de l'existence naturelle d'un travailleur. Peu importe son grade ou son statut juridique. C'était donc naturel d'aller à l'ANPE. Il ne fallait pas considérer ça comme une déchéance ; on était d'ailleurs accueilli à l'époque par des hôtesse qui avaient des uniformes tout à fait remarquables, bleus si ma mémoire est bonne. Ça, c'était l'expression du symbole, symbole du changement de culture voulu par la politique de l'emploi.



## Jean-Bernard COFFY

Directeur de la gouvernance et du partenariat de Pôle Emploi Rhône-Alpes

C'est très difficile de résumer 37 ans de carrière en quelques minutes. Simplement, je suis rentré à l'ANPE en 1974 dans un contexte très particulier. Je suis un militaire d'origine, Saint-Cyrien, on peut avoir toutes les qualités. Effectivement, dans le rapport de commandement que j'ai fait à l'armée quand j'étais au Havre, je pilotais les sections de reconnaissance d'infanterie. J'ai fait un rapport de commandement où j'avais marqué que mes hommes savaient lire et écrire et nager. Ils avaient passé le BLPL, tout était social. J'ai complètement omis de dire qu'ils savaient chanter La Marseillaise, marcher au pas et tirer. Donc j'ai été reçu par un général à Paris, à la direction de l'état-major, qui m'a expliqué un, que dans mon rapport il n'y avait rien de militaire, deux, que la guerre conventionnelle était finie, trois, que les prochains champs de bataille étaient l'emploi, que le pays allait compter 3 millions de chômeurs - si je me souviens très bien de ce qu'il m'a dit- et qu'il allait s'enliser et que, de ce point de vu là, on m'envoyait à l'ANPE.

Mon premier contact a été avec un conseiller professionnel de l'ANPE du Havre. J'étais en uniforme avec mon ceinturon mais il m'a demandé d'enlever mon ceinturon alors j'ai dit « Écoutez monsieur je n'ai jamais été fait prisonnier. D'abord parce que je n'ai pas fait la guerre » et il m'a dit « mais je vous demande d'enlever votre ceinturon parce que mes fauteuils sont neufs et mon administration est pauvre ».

Après, j'avais eu une charmante hôtesse en uniforme et une jeune prospecteur-placier Madame FOULON, qui m'a expliqué le métier de prospecteur-placier que j'avais beaucoup apprécié.

Je n'ai fait que des banlieues chics. On m'a affecté à Vénissieux, j'ai démarré l'agence en 74 à fin 75. J'ai démarré l'agence de Vénissieux à trois, donc j'ai découvert un autre public. Après, j'ai fait l'agence de Vaulx-en-Velin évidemment dans des quartiers qui se sont un peu révoltés quelques années plus tard, donc essayer de maintenir du lien social avec la population. Après j'ai piloté une petite agence à Villeurbanne, quartier nord de Villeurbanne.

J'ai passé le concours de directeur d'agence puis j'ai été envoyé à Wattrelos dans le Nord où ce qui m'a marqué dans cette période, c'est un la création d'une première mission locale, donc en 1981. Effectivement le travail qui a été fait notamment sur la proposition de Pierre MAUROY, notamment pour les chômeurs longue durée à l'époque, cela a été dit par monsieur MÉTAIS tout à l'heure, donc on convoquait sur des imprimés, c'était très particulier et puis la découverte un peu plus approfondie du personnel de l'agence. C'est vrai qu'au fur et à mesure où j'avais, je trouvais que cette relation entre les conseillers professionnels qui étaient souvent issus de mai 68, les militaires dont je faisais partie et les curés, car il y avait énormément de prêtres, finalement on communiait - excusez-moi l'expression christique - dans le même bain. C'était des gens finalement qui étaient là vraiment pour servir les autres et en particulier les pauvres. Pour moi, c'était une culture qui me convenait parfaitement et qui était quand même partagée aussi dans le Nord notamment par les grands dirigeants du Nord, Monsieur DELEBARRE qui a été notre ministre.

Après le nord je suis parti sur Valence où le directeur général de l'époque, Monsieur VANDERPOTTE, m'avait demandé de diriger une agence pilote. On a donc mis en place ce qu'on appelait des nouvelles prestations, c'est-à-dire ce que les conseillers professionnels appelaient les « stages d'orientation approfondis », les TRE, les SEA, en même temps qu'on terminait le programme des jeunes de 1976 de Raymond BARRE. A cette époque, on a également mis en place les premières mesures d'alternance notamment copiées sur les services allemands, 80-83 les contrats d'orientation.

Après j'ai dirigé une autre agence pilote sur le GIP, notamment sur l'informatique à Veze. On travaillait beaucoup avec le numéro 2 du gouvernement d'aujourd'hui, Monsieur Gérard COLLOMB, notamment sur les SIVP. Puis j'ai été formateur permanent sur la formation à Vénissieux. Directeur du centre de formation de Vénissieux. DDA adjoint du Rhône puis DDA complet sur Lyon Nord d'abord, Lyon couronne et Lyon Est. Puis après, l'ensemble du département. Ce qui m'a marqué dans cette période, sur la formation des personnels, effectivement l'appétit du personnel de se professionnaliser. Tous les gens que j'ai rencontrés, c'est arrivé en filigrane dans l'intervention des directeurs généraux, il y avait cette volonté du personnel d'appartenir et de faire vivre un établissement qui se voulait professionnel, alors que nous étions extrêmement critiqués. L'ANPE était un bouc émissaire. Beaucoup d'agents le vivaient très mal, j'ai vu des gens pleurer quand je les entendais se faire critiquer du matin au soir, donc c'était leur façon à eux de répondre à toutes les critiques qui leur étaient adressées. Là où on a été aidés, c'est aussi par les organisations syndicales. Je pense que sur la formation des personnels vous avez toujours été très actifs.

Dans la même période juste avant, il y a un épisode qui m'a beaucoup marqué, les ordonnances de 1986. En 1986, une nouvelle majorité RPR-UDF arrive au pouvoir avec une volonté de flexibiliser un peu l'agence, de la rendre peut-être un peu plus commerciale, tout ça était un peu flou. Le directeur général convoque le CCPN. Les organisations syndicales disent au directeur général qu'il est débarqué parce qu'il était de gauche et que le gouvernement était de droite. Il nous dit : « Je vous reconvoque dans une semaine ». Une semaine après effectivement, le directeur général nous dit : « le ministre, Philippe SEGUIN, m'a reçu. Il me maintient parce qu'il m'estime bon. Par contre, il va prendre une directive sur la démultiplication maîtrisée des services de placement ». Cela revient à l'historique de ce matin. C'est toujours le même va et vient entre le pouvoir des partenaires sociaux notamment l'UNEDIC, le pouvoir de l'État et le pouvoir des élus locaux. L'établissement se retrouve coincé entre ces trois composantes et je dois composer avec et en permanence montrer sa capacité à être performant et dynamique. Je me suis beaucoup appuyé sur cette ordonnance pour créer des points notamment ; j'ai dû en créer une quarantaine sur la région Rhône-Alpes. A la fin de ma carrière en tant que directeur régional adjoint, avec peu de moyens et avec la volonté des équipes, de monter des points en proximité avec les élus. Pourquoi ? Parce que nos concitoyens encore aujourd'hui, préfèrent parler à des hommes et à des femmes plutôt qu'avec des ordinateurs.

Je me suis toujours axé sur la proximité.

Après c'est tout ce qui avait été mis en place. Le premier contrat mis en place avec Gérard VANDERPOTTE a été très important et puis l'arrivée d'un directeur général, Monsieur MARIMBERT, après Michel BON qui nous a beaucoup marqués, lorsque c'était l'organisation par bassin d'emploi, puis l'arrivée de Monsieur BERNARD à la tête de l'établissement. Je vous salue monsieur BERNARD, puisque vous êtes le directeur général qui est resté le plus longtemps. Dieu sait si vous avez œuvré, vous, de votre côté pour le moderniser et pour en faire un établissement qui s'adresse à des clients plutôt qu'à des usagers. Je sais que ça a fait débat. Vous avez mis en place les sites internet, le service personnalisé pour un nouveau départ, la certification et puis effectivement, après on est arrivé sous la direction de Monsieur CHARPY et on est rentré véritablement dans les prologues, dans les prémices de ce qui allait être la fusion ANPE-ASSEDIC en 2008. Par rapport à cette période, j'ai dû mettre en place le partenariat à la fois de l'ANPE puis de Pôle Emploi avec l'environnement. J'ai dû signer les conventions avec l'APEC, toutes les grandes institutions. Le plus dur a été de signer non pas avec la région ni avec le préfet mais avec les conseils généraux notamment avec l'arrivée du revenu de solidarité active sur lequel j'avais beaucoup travaillé avec monsieur HIRSCH.

J'ai fermé l'ANPE le 31 décembre 2008. J'ai réuni les agents qui étaient là. Je leur ai expliqué ce qu'ils avaient fait, ce qu'allait être l'avenir et effectivement, à la fin de mon intervention, ils ont tous pleuré. On avait quand même le sentiment qu'on changeait véritablement. Il y a eu un immense moment d'émotion partagé avec les agents. Cela ne s'est pas terminé là. Le préfet de région m'a demandé de présider la commission DALO (droit au logement opposable) pendant 4 ans ou j'ai découvert les problèmes d'hébergement, de logement. La précarité de nos demandeurs d'emploi mise sous l'angle du logement où je me suis dit que là, effectivement, il n'y avait pas beaucoup d'interaction entre les différents services. Aujourd'hui, je mène trois opérations avec le préfet de région. Une, pour reclasser les jeunes des banlieues, les jeunes PJJ, une autre pour reclasser les migrants, et une autre pour reclasser les gens en CHRS. Pour les migrants je travaille avec le diocèse de Lyon. J'ai été reçu par le pape l'année dernière. La première chose qu'il m'a dit c'est que « On ne pouvait s'intégrer dans un pays que si on travaillait » et il m'a dit aussi que son premier boulot ça avait été d'être videur de boîte de nuit. J'ai trouvé que pour un pape c'était original comme trajectoire ! J'ai fait ça en présence de l'Ambassadeur de France, je n'ai pas fait ça tout seul dans mon coin.

Ce que je retiens, un personnel remarquable, pour l'établissement qui est en train de se poursuivre. La mise en place de conseillers généralistes qui ne travaillent pas uniquement sur les problèmes d'emploi mais également sur les problèmes périphériques, ce qu'on a commencé à faire, notamment dans les UTER et puis, effectivement, je dirais, le travail de partenariat qu'il faut continuer notamment la direction départementale du travail. Je salue aussi les directions départementales du travail qui nous ont encadrés, il y avait des gens remarquables. L'ANPE n'aurait pas eu ce professionnalisme si on n'avait pas ces gens-là pour nous encadrer au départ.





Mon expérience de président du Conseil d'administration de l'ANPE se situe entre l'été 1981 et l'été 1987, soit deux mandats de trois ans. J'en présente trois aspects qui se détachent dans mes lointains souvenirs.

#### Quel diagnostic initial ?

Le premier constat est celui d'une faible autonomie de l'Agence placée sous l'autorité du ministère chargé du Travail et le strict contrôle de la direction du Budget. A titre d'illustration, une première « victoire » symbolique a été d'obtenir que le Conseil se réunisse dans les locaux de l'Agence et non à la Délégation à l'emploi.

Le second constat est celui de la quasi-absence d'outils pour ce que nous appelons aujourd'hui une politique active de l'emploi. L'Agence assure des fonctions de mise en relation et de conseil professionnel mais n'a aucun moyen de répondre aux besoins détectés chez les demandeurs d'emploi. Elle peut les envoyer à l'AFPA, seul décideur pour l'admission. Elle peut demander au DDTE qu'il décide de financer des stages de mise à niveau.

Si l'on ajoute l'obligation bimensuelle du « pointage physique » qui engendre ces longues files d'attente, longtemps utilisées par les media pour symboliser l'Agence, on comprend que cette dernière est parfaitement placée pour tenir le rôle de bouc émissaire face à la montée du chômage.

#### Quelles priorités ?

Sur la base des enseignements que j'ai tirés d'une étroite coopération avec l'équipe de direction, trois axes me paraissent caractériser les orientations de cette période.

- Libérer du temps pour une intervention active. Ceci s'est traduit, par exemple, par la suppression du pointage physique remplacé par un pointage mensuel par correspondance ou par l'introduction d'un ordinateur dans chaque agence locale (à l'époque, il n'y en avait pas !).
- Transformer la culture interne. Il s'agit, à tous les niveaux, de convaincre des agents, dont beaucoup ont la nostalgie de la fonction publique, qu'un service public peut légitimement combiner des objectifs de lutte contre les inégalités avec des objectifs d'efficacité dans la prestation de services. Par exemple, un mouvement itératif, descendant puis ascendant, de définition des objectifs et d'attribution des moyens, est utilisé pour stimuler la mobilisation de tous les échelons de l'organigramme.
- Construire des instruments d'intervention. L'Agence est périodiquement mobilisée par les pouvoirs publics pour atteindre dans de brefs délais des objectifs quantitatifs massifs, ainsi en 1982-1983, 500 000 stages modulaires pour les chômeurs de longue durée. Ces contraintes imposent des réponses largement standardisées. L'objectif est alors qu'une petite part des actions (10 % par exemple) soit dédiée à des opérations innovantes dont les enseignements permettent de capitaliser progressivement des savoir-faire qui seront disponibles pour les prochaines campagnes.

#### Quel tripartisme ?

Le constat est qu'il n'a guère dépassé jusqu'alors un stade informatif bien que les organisations patronales et syndicales disposent de dix des seize sièges du Conseil d'administration. L'origine du budget de l'Agence, la puissance de la double tutelle, la présence d'un directeur général placé sous l'autorité du ministre excluent toute perspective de gestion tripartite. La question est alors la suivante : les autorités de tutelle estiment-elles utile, voire nécessaire, de faire précéder leurs décisions d'un débat approfondi au sein du Conseil, d'y chercher l'obtention d'une large majorité, puis de reconnaître sa compétence dans l'évaluation des résultats ? En résumé, il s'agit pour les pouvoirs publics de donner aux membres du Conseil un pouvoir consultatif fort (et non symbolique), de ne pas aller contre des positions qui y sont majoritaires. Pendant quelques années, j'ai eu la chance de connaître des ministres et des délégués à l'emploi qui mesuraient l'intérêt d'une telle démarche.



**Michel BERNARD**  
Ancien Directeur général de l'ANPE

L'exercice auquel je vais me prêter est doublement périlleux. Le premier, c'est que je m'adresse à des personnes qui ont connu la période que je vais évoquer et donc qui sont en mesure de me contrer efficacement si je dis quelques bêtises. La deuxième, c'est de résumer en dix minutes ce qu'a été une action qui a duré pendant dix ans et demi. Je suis resté dix ans et demi à la tête de l'ANPE. J'ai connu 6 ministres, j'ai connu 6 gouvernements, j'ai connu 2 changements de majorité et pourtant je n'ai quitté l'ANPE que parce que j'ai pris ma retraite. Vous pouvez en tirer toutes les conséquences. Moi, j'en tire des conséquences positives en me disant qu'on n'était pas si mauvais que ça et qu'on répondait bien à la commande qui nous avait été faite ; ou alors, il était couleur de mur, en conséquence de quoi il ne gênait personne.

J'ai succédé à Michel BON qui a beaucoup marqué l'ANPE ; cela a été rappelé par Jean-Bernard COFFY tout à l'heure et c'est vrai puisque, avec quelques fois la vigueur ou la brutalité qui le caractérisait, il a voulu faire de l'agence une entreprise de services avec tout ce que cela comporte. Personnellement, ça m'allait bien. Moi, je sortais d'une quinzaine d'années de direction, y compris de direction supérieure en entreprise, parce que j'avais travaillé à Aéroports de Paris, une entreprise un peu particulière, mais également dans le groupe SNECMA, SAFRAN aujourd'hui, et puis, dans le groupe AIR France et notamment comme PDG d'AIR INTER pendant quelques années. Une entreprise, ça me disait quelque chose. Je vais revenir un peu dessus.

Simplement, ce que je veux rajouter, c'est une entreprise de services publique. Quelque chose auquel je suis très attaché à titre personnel, par conviction. A laquelle je suis très attaché parce que je suis un élu et que tout élu qui se respecte et qui fait son mandat correctement est très attaché au service public, donc je dis entreprise de services publique, parce qu'elle est au service de l'État et au service du gouvernement. C'est un outil du gouvernement et il est là pour appliquer et mettre en œuvre sa politique de l'emploi mais aussi parce qu'il respecte un certain nombre de règles, qui sont des règles éthiques, qui sont des règles de comportement, qui sont des règles de non-discrimination, qui sont des règles, en ce qui me concerne, de gratuité qui sont celles du service public. Je suis donc très attaché à cela.

Je vais me faire « fusiller » sur la notion d'entreprise de services mais je voulais quand même rappeler que je suis très attaché à l'adjectif public que je mets après entreprise de services.

Alors, pourquoi entreprises de services ? Parce que le but d'un établissement, c'est d'être performant. C'est d'être performant vis-à-vis des personnes ou des entités qu'il sert, pour lesquelles il a été créé. Dans le cas particulier, au-delà de son action de mise en œuvre des politiques publiques, l'ANPE est là pour servir les demandeurs d'emploi et pour servir les entreprises ; les deux, il ne faut pas l'oublier et comme le disait Alain JECKO ce matin, avec un « cœur de métier » qui est l'intermédiation, c'est-à-dire « comment faire en sorte qu'on puisse accorder en permanence et le mieux possible, les besoins des demandeurs d'emploi qui cherchent du travail, avec les besoins des entreprises qui cherchent des compétences et qui cherchent des salariés ». Notre métier c'est celui-là, c'est-à-dire de réussir en permanence cette bonne intermédiation. Nous, nous appelions ça, dans notre jargon, autant que je m'en souviens « l'intermédiation active positive ».

Pour le faire, Michel BON et moi ensuite puisque j'ai repris sa politique, il est nécessaire de mettre l'ANPE dans une situation où elle fonctionne comme une entreprise qui rend service à des clients ; je ne vais pas discuter sur le terme « client », c'est celui qui a été accepté par le corps social dans sa grande majorité.

C'est une question d'attitude, souvent quand je veux sortir de cette discussion, je dis que « Moi je veux bien les appeler usagers si on les traite comme des clients ». Vous voyez que je suis prêt à toutes les concessions.

Une entreprise a des objectifs. Elle a des produits. Le produit central, majeur, c'est cette intermédiation, mais, bien entendu, autour, il y a des tas de choses qui sont des produits déclinés, qui sont des outils. L'ANPE qui avait 800-850 implantations, avait quand même un management très centralisé notamment sur les outils. Ce que je reproche aujourd'hui dans d'autres tribunes ; l'outil qu'on appliquait à Wissembourg était le même que celui qu'on appliquait à Bayonne quand les demandeurs d'emploi et la situation n'est pas la même à Wissembourg et à Bayonne. Je pense qu'on est allé trop loin mais en tout état de cause ça fonctionnait comme ça. Cela fonctionnait avec des objectifs et des moyens et pour ça on avait quand même une grande chance qui avait été démarrée par Gérard VANDERPOTTE, ce sont les contrats de progrès.

Les contrats de progrès, moi, j'en ai connu trois. J'en ai mis un en œuvre qui était celui de 1994. J'en ai négocié deux, celui de 1999 et celui de 2004. Les contrats de progrès permettaient deux choses. Premièrement, ça permettait d'avoir dans les relations qu'on avait avec l'État, avec la tutelle, un cadre, qu'on négociait ardemment mais une fois que c'était négocié, c'était ce cadre, rien que ce cadre. Ça permettait aussi d'avoir en interne une communication claire avec l'ensemble du personnel, j'allais dire, ce qu'attend le corps social, c'est quand même une continuité des politiques. Que l'on puisse communiquer de manière claire et que les gens ne se sentent pas ballotés sans arrêt, d'une politique à une autre. Ça permettait aussi d'avoir des moyens. Je dois dire ici que l'État a respecté ses engagements globalement. On ne va pas pinailler sur 300-400 mais enfin, sur la période où je suis resté, les moyens de l'ANPE sont passés de 15.000 à 27.000 personnes et au-delà des 27.000 personnes avec des crédits importants pour utiliser la sous-traitance puisque on avait à peu près l'équivalent de 5000 personnes en contrat de sous-traitance ; les moyens ont suivi. Ça permet une dernière chose, ça permet d'avoir de l'autonomie. Le cadre est fixé et après, vous pouvez très bien dire à vos interlocuteurs, sur le respect du cadre, vous pouvez me demander des comptes et c'est normal. Sur les objectifs que vous m'avez fixés, vous pouvez me demander des comptes mais sur la manière avec laquelle je gère ça, vous n'avez plus de compte à me demander et donc je dois dire, là aussi, sur dix ans et demi, j'en citai un cas ce matin en privé mais j'ai dû avoir sur mes problèmes de gestion interne trois interventions, que j'ai rejetées, en disant à mes interlocuteurs « écoutez, si vous voulez être directeur général de l'ANPE je démissionne et prenez ma place ».

Avant de revenir sur, « comment on passe à entreprise de services », je vais répondre et très rapidement sur le problème du tripartisme. Moi je ne sais pas ce qui s'est passé entre votre période et la mienne mais c'est vrai, autant le dire ici même si c'est un peu provocateur, pour nous, le conseil d'administration, c'était une chambre d'enregistrements et tout était préparé d'avance.

Comment on est performant ? On est performant en changeant l'organisation. On a réduit la ligne hiérarchique. Il y avait 4 échelons hiérarchiques pour 27.000 personnes. Le directeur général, le directeur régional, le directeur délégué comme on l'appelait et le directeur d'agence. On avait une règle : pas d'agence supérieure à 30 personnes parce qu'on ne peut pas imaginer quelqu'un qui pilote plus de 30 personnes. On avait un certain nombre de règles de ce genre. On avait des règles de délégation véritable. On avait une règle que j'ai entendue tout à l'heure, une direction centrale qui ne dépassait jamais plus de 2% des effectifs, justement pour que la direction centrale ne pèse pas trop sur le fonctionnement. Bien entendu, comme vous donnez délégation, il faut mettre en place des contrôles internes, il faut en permanence interroger vos processus, mettre en place une analyse de la valeur ajoutée des différents processus pour les simplifier. Il faut faire un certain nombre de choses comme ça.

On avait aussi, au niveau du produit, refondu complètement le fonctionnement des agences locales avec un principe qui était que la priorité des priorités, c'était que toute personne qui vienne dans une agence ; 1/ trouve une agence ouverte ; 2/ soit reçue en fonction du problème qu'elle avait, c'est-à-dire si c'était un petit problème, elle était reçue à la volée et si c'était un problème plus important qui nécessitait un entretien et bien on lui donnait un rendez-vous qu'on fixait. C'était des règles que nous nous étions données.

Autre point, alors là aussi je ne vais pas me faire des amis mais, on a supprimé les conseillers professionnels, pas parce qu'on était contre ces derniers mais parce que pour faire une bonne intermédiation, il fallait connaître les deux côtés et que, dans le système prospecteur placier/conseiller professionnel, d'un côté, il y en avait un qui connaissait bien les demandeurs et de l'autre côté, un autre qui connaissait bien les entreprises, mais pour faire la relation entre les deux, c'était compliqué. On a donc mis les équipes professionnelles en place dans les bassins d'emploi. Alors, je sais que c'est contesté, il y a certainement de bonnes raisons, nous, on pensait, à juste titre, que c'était la bonne manière de faire.

Un dernier point. Quelques autres actions engagées. La première c'est qu'on a engagé tout l'établissement dans une démarche de qualité interne avec certification des agences. Certification des structures régionales, certification des directions du siège. C'était une démarche qualité orientée clients. Deuxième chose, on a abandonné le monopole du placement. Il était abandonné de fait, il n'était pas abandonné *de jure*. J'ai beaucoup insisté là-dessus parce que ce n'est pas la peine de se cacher derrière un mythe. Troisième chose, c'est qu'on s'est battu, moi je me suis toujours battu pour les emplois. Pour tous les emplois, par exemple, j'ai beaucoup travaillé avec les ETT et les ETTI parce que j'ai pensé et je pense toujours que ce sont des bons moyens de mettre le pied à l'étrier pour un certain nombre de personnes.

La nécessité d'un rapprochement avec l'UNEDIC est évidente. Moi, je ne serais jamais allé jusqu'à la fusion. On peut en discuter longuement. Est-ce que c'était bien ? Est-ce que ce n'était pas bien ? J'ai tendance à dire que, moi, je ne l'aurais pas fait mais puisque c'est fait, il faut surtout ne pas refaire en sens contraire, il faut faire avec.

Voilà quelques remarques et ce que je dirais simplement en conclusion c'est que : qu'est-ce qu'il faut retenir de ces 10 ans ?

Ce que je retiendrais et ce que j'aimerais que vous reteniez, c'est qu'on peut transformer un établissement public en un outil performant. Performant au service de ses clients, performant au service de la politique qu'il sert, celle du gouvernement. Performant et efficace et ça avec un certain nombre de conditions. La première, c'est qu'il travaille dans un cadre clair qui ne change pas tous les trois jours et qu'on lui donne la permanence du cadre dirigeant parce que changer tous les ans et demi ce n'est pas comme ça qu'on peut être efficace. Enfin, l'ANPE avait une chance extraordinaire : son corps social qui était prêt à tout accepter à condition qu'on lui explique bien, à condition qu'on le fasse adhérer avec un sentiment d'appartenance extrêmement fort. J'ai moi-même dirigé de nombreuses entreprises et celle dans laquelle j'ai trouvé le corps social le plus riche et le plus intéressant à diriger, c'est bien celui de l'ANPE.



**Dominique BALMARY :**

Une simple observation sur le contrat de progrès que tu évoquais il y a un instant simplement pour mesurer par rapport à l'origine que nous racontait ce matin Jacques FREYSSINET, on est passé de l'autorité inscrite dans les textes à une relation négociée avec l'État. Ça n'a pas été simple. Ça heurte des principes juridiques tout à fait fondamentaux. Une tutelle c'est une tutelle ! C'est-à-dire que c'est l'État qui a le dernier mot. Après, faire admettre notamment, au ministère des finances, je ne vous fais pas un dessin, que la relation entre l'État en principe tuteur et l'établissement public qui lui est subordonné ce n'est pas une chose qui est tout à fait simple. Ça s'est fait malgré tout. Il y a eu une évolution qui est tout à fait nette, je suis content que tu dises que l'établissement a gagné en autonomie grâce au contrat de progrès, c'est ce dont j'avais l'impression étant davantage du côté de l'État que du côté de l'établissement, ma parole est soupçonnable ça c'est la première chose.

Deuxième chose, c'est une question générale que je voudrais poser à Annie GAUVIN, qui est la suivante :

L'établissement est confronté à un problème, un paradoxe fondamental et permanent. Il est devant un problème qui est le chômage de masse que nous connaissons maintenant depuis près de 40 ans. Or, dans le même temps, il sait bien, il y travaille en permanence, il est conduit à rechercher une individualisation du traitement des problèmes que ce soit du côté des employeurs comme, encore plus peut-être, du côté des demandeurs d'emploi. Comment se concilie, dans la gestion, dans le quotidien de l'établissement et dans la tête des agents, ce problème permanent et compliqué, qui nous hante, ce problème de chômage de masse et de l'individualisation nécessaire des prestations ? Cela ne me paraît pas du tout évident.





## **Annie GAUVIN**

Directrice de la Stratégie et des Relations Extérieures de Pôle Emploi

D'abord je vous remercie de votre question sur l'articulation entre traitement du chômage de masse et individualisation des accompagnements.

Je vais répondre à la question de Dominique BALMARY modestement. Je remplace Jean BASSERES qui ne pouvait pas se rendre ici cet après-midi, urgence des actualités, urgence peut-être aussi des réformes à venir.

Je pense qu'il faut revenir un moment sur la fusion, parce qu'il me semble qu'elle permet de remettre en perspective ce qui vient d'être dit par Michel BERNARD. La fusion a eu une longue histoire, depuis les choix du morcellement et le contexte un peu éclaté qui a été celui de l'ordonnance. Par la suite, différents rapports ont été publiés par les mêmes organes, les mêmes personnes d'ailleurs aboutissant aux mêmes suggestions concernant la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC. On disait ANPE et UNEDIC mais c'est l'ANPE-ASSEDIC, épisode très délicat, pendant lequel beaucoup d'acteurs pensaient que cette fusion était impossible pour des raisons politiques, pour des raisons de gouvernance, pour des raisons de prérogatives des partenaires sociaux, pour des raisons opérationnelles, de complexité, de coût, de statut, sans compter toutes les difficultés liées au système d'information, à l'organisation, et aux métiers. Mais tous ces obstacles à ce que la fusion se réalise ont été balayés en 2008. La loi du 13 février crée un opérateur unique, le service public de l'emploi, pas du placement, qui a pour mission, l'accueil, l'orientation, la formation, l'insertion. Il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés.

Je pense qu'il est intéressant de rappeler y compris dans la perspective qui est celle énoncée par Michel BERNARD la question de l'individualisation. Quels étaient les motifs de la fusion ? Le modèle de la fusion n'était pas d'arriver à une gestion tripartite ; ce n'était pas ça le sujet. Parce qu'après tout le tripartisme de consultation, il existait dans le conseil d'administration de l'agence. Le sujet était vraiment, les clients, les usagers, les utilisateurs, peu importe. On peut dire « utilisateurs » dans notre discussion. Nous n'avons pas positionné de terme mais celui d'« utilisateur » est intéressant parce que c'est un usager qui l'utilise ; donc quand il l'utilise, il l'utilise pour lui-même et donc il est aussi actif dans la manière dont on produit des services que l'on soit demandeurs d'emploi ou que l'on soit employeurs ou partenaires. Quand on est utilisateurs des services ça veut dire qu'on les façonne aussi à sa façon et à son besoin et c'est une des réponses à l'individualisation, je vais y revenir tout à l'heure.

Premier sujet : si on traite de l'utilisateur ou des utilisateurs, c'est la question de la simplification et de l'accessibilité qui se pose. Un seul guichet. Pas vraiment un guichet unique, loin de là, pas de « one stop shop » comme nous disent nos collègues de différents pays étrangers dont on s'inspire souvent. Il y a toujours la domination allemande et suédoise.

Elle est toujours tout à fait présente parce que dans ces pays-là ou dans d'autres pays d'ailleurs, au Danemark ou des pays d'Europe du Nord, on a mis le guichet unique au service d'un sujet qui va de l'assurance chômage à l'assistante sociale et donc on a positionné au niveau des municipalités un certain nombre de services ; ce qui n'a pas été le choix de la France mais en tout cas, simplification, accessibilité, guichet unique, réseau unifié, polyvalence, renforcement de service avec un sujet qui était aussi très important à ce moment-là et qu'il faut quand même positionner : la remise à niveau des prestations et des services qui étaient rendus aux demandeurs d'emploi indemnisés et aux demandeurs d'emploi non indemnisés.

Je pense que c'est un des sujets qui crée des motifs d'individualisation, je pense, avant 2008, des « motifs d'inégalités d'accès » à ce qui pourrait être associé à de la mission de service public d'un établissement organisé autour des missions que j'ai rappelées tout à l'heure et puis une gouvernance partagée. Du coup, évidemment, quand on traite du sujet de la gouvernance de Pôle Emploi aujourd'hui, on doit parler du conseil d'administration, on doit noter que le conseil d'administration de Pôle Emploi, ce sont en effet 19 membres aujourd'hui avec une place qui a été ouverte aux collectivités territoriales, Claude JEANNEROT est bien placé pour le savoir. Quelque chose qui est un peu différent de ce qui existait dans le cas de l'ANPE avec, on pourrait dire, une place des partenaires sociaux qui est moins importante que celle qu'elle avait précédemment, puisqu'ils ne sont pas 10/16 mais 10/19. Néanmoins, les partenaires sociaux jouent un rôle important dans la gouvernance au sein du conseil d'administration de Pôle Emploi et des instances qui ont été créées : comité stratégique d'évaluation, réunions mensuelles, séminaires stratégiques, comité d'audit et des comptes. La gouvernance tripartite de Pôle Emploi a été organisée autour d'un contrat ou d'une convention à moyen terme avec les financeurs et donc qui est un contrat de progrès supra et qui met évidemment Pôle Emploi, non pas simplement face à l'État, mais aussi face à ses financeurs qui sont l'UNEDIC pour 2/3 du budget et l'État pour un 1/3 du budget. Je rappelle que l'UNEDIC, c'est 10% des cotisations d'assurance chômage qui sont positionnées pour le budget de fonctionnement et d'intervention de Pôle Emploi.

Voilà pour le premier point.

Le deuxième point que je voulais identifier dans cette intervention et qui est très important c'est pour répondre à la question de Dominique BALMARY, c'est-à-dire au choix, chômage de masse, individualisation de traitement. Il y a évidemment un besoin d'avoir une analyse très fine, à la fois du marché du travail, du contexte dans lequel on évolue et je pense, de ce point de vue-là, que les mutations qui ont marqué à la fois l'environnement de Pôle Emploi et le marché du travail ont été très puissantes en 10/15 ans. En tout état de cause force est de constater que c'est un exercice extrêmement important dans un organisme comme Pôle Emploi qui, je le rappelle, emploie 54 000 personnes, gère 1000 points d'implantation, il s'agit donc une démarche de transformation extrêmement importante. Une des considérations très importantes, c'est à la fois d'agir dans le court terme, au quotidien, pour à la fois offrir les services au plus près des besoins des demandeurs d'emploi, des employeurs, organiser, territorialiser, piloter par les résultats, s'inspirer du contexte global qui est là. Pouvoir avoir l'œil devant et pas simplement sur l'instant, c'est-à-dire travailler avec une démarche d'anticipation, de prospective, qui aide beaucoup d'ailleurs l'organisation de la convention tripartite et les plans stratégiques qui ont été positionnés à Pôle Emploi. L'engagement et la mobilisation du personnel sont les deux leviers qui nous permettent d'améliorer de manière constante la qualité du service rendu aux usagers. Ces deux notions sont extrêmement importantes au sein de cette maison

Regarder devant soit veut dire identifier ce que sont les mutations qui sont en train de se dérouler, qui se dérouleront demain pour pouvoir être, pas simplement le nez sur le guidon mais pouvoir travailler sur quelque chose qui est en évolution et en transformation.

Les demandeurs d'emploi ont des besoins de plus en plus polarisés. On ne va pas retravailler sur les chômeurs de longue durée non qualifiés, jeunes etc... mais on le sait 31% des demandeurs d'emploi n'ont aucune qualification mais aussi, depuis 1976, 30% des demandeurs d'emploi et même plus ont un niveau supérieur au Bac. Le sujet n'est pas tant le niveau, c'est aussi le degré professionnel du niveau de diplôme. On a un marché du travail de plus en plus polarisé. Des parcours professionnels de plus en plus discontinus. On le connaît, on le sait, les activités réduites, les embauches majoritaires en CDD, les CDD de moins d'un mois qui sont de plus en plus importants. Un partenariat qui est fondamentalement en évolution à la fois sur l'évolution des compétences, conseils régionaux, conseils départementaux, des rôles clefs, chef de file d'action sociale engagé dans la formation de développement économique et puis des nouveaux acteurs privés. Il y a beaucoup de nouveaux acteurs privés qui sont positionnés sur le marché de l'emploi, parce qu'il y a une capacité aussi à faire des affaires sur ce marché. La mission de service public doit du coup se repenser autour de la gratuité mais aussi autour d'un certain nombre de principes. Parmi ces principes et c'est ceux qui sont offerts par des contextes de digitalisation notamment,

c'est la capacité à pouvoir construire des plateformes, à agréger des offres d'emploi. L'indicateur aujourd'hui ce n'est pas la part de marché. L'indicateur aujourd'hui, c'est la transparence du marché du travail ou la capacité de Pôle Emploi à mettre à disposition sur sa propre plateforme, son propre site, le plus d'offres d'emploi possible à la disposition des demandeurs d'emploi.

Une plateforme de service public c'est aussi d'organiser avec la digitalisation, un outil comme l'emploi store qui propose 300 services digitaux qui viennent en parti de Pôle Emploi mais qui viennent beaucoup aussi d'acteurs privés. L'ensemble de ces dimensions est extrêmement important. Si cette démarche-là n'avait pas été prise par Pôle Emploi, si l'ouverture et la plateforme de services publics n'était pas aujourd'hui plus présente sur Pôle Emploi, la situation serait encore beaucoup plus difficile.

Enfin quatrième point, le numérique. Le numérique est extrêmement important dans le paysage aujourd'hui et il n'est pas du tout contradictoire avec le service physique. C'est-à-dire qu'il peut être, évidemment, complémentaire. Le sujet c'est : quels sont les services physiques qu'il faut mettre en place et qui ont de la valeur ajoutée ? Quels sont les services digitaux qu'il faut mettre en place et qui ont de la valeur ajoutée ? La question du coût, des points de contact, des modes de contact, de l'interaction entre les utilisateurs et les différents modes d'accompagnement, de conseil en évolution professionnelle, de conseil en recrutement, voilà l'enjeu.

Je répondrai enfin sur les deux parties qui ont été dans la discussion et que je trouve très intéressantes, sur la question de l'individualisation. On parle plus de personnalisation que d'individualisation. Là encore les choix de service public sont clairs. La personnalisation, c'est faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin. C'est ne pas vouloir faire la même chose pour tout le monde parce que tous les besoins des demandeurs d'emploi sont différents, mais c'est véritablement de faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin. Dans ce cas-là, on fait des choix de réallocation de moyens. On dit, plutôt que de faire avec 35 000 conseillers qui sont face aux demandeurs d'emploi le même service pour tous, alors, on va dire, ceux qui en ont le plus besoin ont un service renforcé. Il y a 1/3 des conseillers aujourd'hui qui accompagnent, de façon renforcée les 500 000 demandeurs d'emploi qui sont dans ces portefeuilles et puis les autres, en effet, ils ont un accompagnement qui est moins intense, qui est plus à leur main, qui est plus dans la co-construction de l'interaction qu'ils peuvent avoir avec le service public. C'est de la personnalisation et de l'individualisation.

Quant au sujet qui a été évoqué par Michel BERNARD que je trouve très intéressant, on marche sur ses deux pieds ou on ne marche pas sur ses deux pieds. Un des leviers de la transformation de Pôle Emploi qui a été très puissante, a été, en effet, le sujet de remettre en place la spécialisation, les conseillers professionnels sont alors dans une démarche de conseillers à dominante entreprise. Il y en a, à peu près, 13% dans le réseau des conseillers aujourd'hui. On regarde dans les pays européens, quelles que soient leurs origines, les réalisations ce sont à peu près 13%-15% de leurs capacités qui sont consacrées à la relation aux services des employeurs. L'enjeu ce n'est pas seulement quantitatif, c'est un enjeu de spécialisation. C'est surtout un enjeu de relation de confiance avec les entreprises.

Une des choses que l'on sait pour l'individualisation du service, pour les demandeurs d'emploi et évidemment pour les besoins des employeurs, c'est que la connaissance de proximité vis-à-vis des employeurs est extrêmement importante.



# **CONCLUSION GÉNÉRALE**

---



## Norbert OLSZAK

Madame la Présidente, je pense qu'il m'incombe maintenant de donner quelques conclusions générales.

Je crois que l'on peut d'abord remarquer que la combinaison que nous avons envisagée entre les approches générales des communications, et ensuite les témoignages des acteurs, est quelque chose qui est très productif et il y a là un enrichissement avec les connaissances que l'on peut avoir à travers la recherche et aussi, ensuite, les compléments qui sont apportés, ainsi que les corrections et les relations qui peuvent être établies par les uns et par les autres. C'est là, à mon avis, quelque chose de très important pour notre journée.

C'est pourquoi il faut que vous soyez tous remerciés, aussi bien les participants aux tables rondes, les participants à la tribune, mais aussi le public pour les interventions très précieuses que nous avons pu recueillir et qu'il nous restera maintenant à analyser et à combiner en vue d'une publication, bien sûr, et il faudrait presque prévoir une demi-journée supplémentaire ensuite, pour vraiment rentabiliser tout ce que nous avons déjà fait aujourd'hui.

Ceci étant, même sans aller jusqu'à cette demi-journée supplémentaire, je crois qu'on peut repérer un certain nombre de grands thèmes qui sont apparus dans nos discussions : il y en a surtout trois, à présenter et à analyser pour notre sujet et je rappelle le titre du colloque : « De la politique de la main-d'œuvre à la politique de l'emploi : cent ans de placement ».

A propos de cela, la première chose est d'établir les liens avec d'autres politiques : des politiques générales ou des politiques publiques plus spécialisées. Cette politique de la main-d'œuvre puis cette politique de l'emploi sont très fortement encadrées, soumises et subordonnées parfois à d'autres politiques. Ce serait peut-être un premier point à détailler.

Ensuite, une grande question qui apparaît dans cette histoire, c'est l'importance des acteurs, aussi bien les institutions, tout à fait multiples, que les personnes qui interviennent aussi bien comme « agents » que comme « utilisateurs », puisque c'est là le terme qui paraît le plus adapté, d'après nos discussions de tout à l'heure.

Enfin, il faudrait aussi réfléchir à la question de l'évaluation de ces politiques car il y en a eu plusieurs. Il y en a eu beaucoup qui se sont succédées, qui se sont remplacées, mais sans qu'on ait toujours une vision très claire de leur efficacité. C'est un constat que l'on peut relever de cette approche historique et qui suscitera peut-être d'autres travaux.

Voyons d'abord, sur le premier thème que je relevais, les liens importants avec d'autres politiques, avec à la fois une politique générale ou d'autres politiques publiques.

Sur ce point, il y a peut-être déjà un constat à faire c'est qu'il semble que l'État veuille garder une certaine mainmise sur la politique de la main-d'œuvre ou la politique de l'emploi, qu'il y a une approche régaliennne comme on l'a dit de la main-d'œuvre ; ce qui passe par la volonté de contrôler cette qualité de chômeur, de qualité de demandeur d'emploi et puis ensuite d'établir des tutelles sur les organismes.

Est-ce que c'est là un reste du colbertisme ? Nous avons commencé nos réflexions pour la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, avec une période qui était, comme je l'avais souligné ce matin, marquée par les nouveaux principes du libéralisme et du libéralisme individualiste, mais, effectivement, en matière de main-d'œuvre, nous avons connu des politiques extrêmement vives, coercitives même, dans les périodes précédentes, sous l'Ancien Régime, à l'époque du colbertisme. Et ceci est toujours un peu présent : très régulièrement on évoque cette dimension, qui est liée à d'autres politiques. Il y a effectivement la politique économique générale qui, naturellement, ne peut pas être ignorée dès lors que l'on évoque la main-d'œuvre ou bien que l'on évoque l'emploi. C'est tout de même, avant tout, une donnée économique même s'il y a des aspects sociaux extraordinairement importants, comme nous l'avons relevé.

Cette politique économique peut conduire à avoir des approches différentes sur l'emploi si l'on doit, par ailleurs, maîtriser des aspects monétaires, l'inflation, la déflation, si l'on veut gérer des restructurations, etc...

Cette politique économique est parfois compliquée par la politique étrangère. On a relevé, notamment pour certaines périodes, l'importance des conséquences de nos relations avec d'anciennes colonies ou avec la décolonisation pour commencer, ou plus spécialement la situation de l'Algérie. Il y a donc ces politiques générales qui ont joué un grand rôle et qui ont conduit à des approches assez différentes selon les périodes car sur ces 50 ans, on a perçu qu'il y avait des ambiances un petit peu différentes d'une période à l'autre, d'une direction à l'autre, d'un gouvernement à l'autre. En dehors de ces politiques générales, il y a peut-être, aussi, à prendre en compte des politiques publiques plus précises.

D'abord, les relations avec les autorités locales et c'est un point qui est intéressant à relever. Nous voyons qu'au début de notre période, on misait essentiellement sur le pouvoir local, municipal plus précisément. C'était d'ailleurs là une composante assez générale en matière d'action sociale avec la compétence des départements puis celle des communes. Effectivement il y a eu une action assez importante, qui était soutenue par le ministère du travail, avant que celui-ci, dans une autre optique, en vienne à avoir une position plus dirigiste sur ce point.

Ensuite cette question de l'intervention des pouvoirs locaux ne s'est apparemment plus présentée de façon aussi claire. Bien que l'on ait eu une politique de décentralisation, et d'ailleurs l'ANPE apparaît alors que depuis les années 1950 on se lance dans l'action régionale : on met en place différentes institutions, allant vers une certaine décentralisation économique et puis ensuite, en 1982, on est très clairement dans la décentralisation en général. Mais s'agissant du placement, nous n'avons pas trop perçu, mais c'est peut-être un peu trop récent, l'intervention des collectivités locales, sinon en évoquant, ici où là, des interventions, des pressions des tutelles, etc...

Enfin je note tout de même, pour finir, que maintenant, pour Pôle Emploi, il y a une place reconnue pour les collectivités territoriales, institutionnellement associées à ce dispositif. Il y a donc à apprécier une politique d'administration du territoire qui peut être variable et qui peut avoir des conséquences sur notre question. Il y a aussi, on l'a remarqué, l'évolution plus générale des politiques de gestion administrative, avec notamment l'intervention du conventionnement, le développement d'une politique de conventions. C'était déjà le cas pour le Fonds national de l'emploi. Ensuite, de façon plus générale, il y a aussi les contrats de progrès qui font que cette approche régaliennne initiale se trouve maintenant atténuée, assouplie, allant vers peut-être plus de dynamisme et donc, du coup, impliquant peut-être davantage d'autres acteurs dans ce fonctionnement.

Après ces quelques réflexions sur les liens que l'on peut avoir entre les différentes politiques, je voudrais en venir aux acteurs de ces politiques de main-d'œuvre et politiques de l'emploi.



Ces acteurs sont multiples. On l'a très souvent relevé dans les différentes communications et interventions. On peut distinguer ici les institutions ou acteurs collectifs et puis les personnes.

Du côté des institutions il faut remarquer une chose, là aussi importante, c'est la très forte implication syndicale : au début de notre période à travers le mouvement des bourses du travail ou d'autres institutions, les syndicats ouvriers prennent en main cette question. C'était la période du syndicalisme de métier qui aussi avait à gérer cette réalité. Ensuite les syndicats d'industrie interviennent encore dans la conception des règles, dans la conception des politiques dans ce domaine. On a vu que dans les années 1930, autour de la protection de la main-d'œuvre nationale, il y avait une participation assez active des syndicats, qui n'étaient peut-être pas trop internationalistes dans la pratique à ce moment-là. On retrouvera un peu plus tard les syndicats dans la gestion de ces nouvelles institutions et on attend beaucoup d'eux dans la négociation collective autour de ces politiques de l'emploi, mais sur ce point, si l'on a fixé quelques grandes idées dans les textes et dans les rapports, la réalité n'est peut-être pas aussi développée que ça. Cela mériterait d'être creusé : j'en suis resté un petit peu à des idées générales d'après les informations recueillies aujourd'hui.

Il y a donc les syndicats. Il y a les municipalités, je l'ai évoqué tout à l'heure. Il y a le ministère du travail qui prend un rôle de plus en plus important dans ce domaine avec, à l'intérieur, un conflit de logiques que l'on a, à plusieurs reprises, évoqué, avec quand même, finalement, une conséquence un peu étrange : c'est qu'à l'intérieur du ministère du travail, certains ne sont pas impliqués ou ne voudraient pas trop s'impliquer dans cette politique de la main-d'œuvre, on pense aux inspecteurs du travail. Enfin, globalement, le ministère a la volonté de garder un contrôle sur cette politique, sur ces institutions, car il y a cette opposition entre la conception classique du droit du travail, un droit du travail protecteur, et puis celle d'une politique de main-d'œuvre qui serait plus conjoncturelle, qui serait plus instrumentalisée aux demandes patronales. C'était donc un conflit interne assez important mais qui s'est conclu quand même dans les années 1960 par une volonté du ministère et des agents du ministère de garder un contrôle sur ces questions et de ne pas laisser une autonomie aux nouvelles institutions et à l'ANPE, ce qui se maintiendra ensuite.

C'est là un point qui m'étonne tout de même un petit peu, quand on pense qu'à cette période, dans les années 1960-1970, vous aviez toute une série d'organisations politiques et syndicales, présentes dans ces débats, qui défendaient de grandes idées de participation, voire d'autogestion. Si l'on considère le programme du Parti socialiste unifié (PSU), il n'en est apparemment pas sorti grand-chose sur ce point. C'est là une petite contradiction que l'on peut relever en passant.

Enfin, s'agissant des acteurs, on voit qu'ils se multiplient dans les années 1950-1960 : l'AFPA, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), l'UNEDIC, le Fonds national de l'emploi, le Commissariat général du Plan... Beaucoup de gens interviennent ; ce qui introduit alors une ambiance un peu étrange, parce qu'il y a forcément des comparaisons et des rivalités : « Qui est-ce qui est le mieux logé ? Qui est-ce qui est le mieux payé ? ». On est là sur un marché assez particulier ! Mais finalement cela évolue correctement vers une idée de regroupement, vers une idée de fusion, pour mieux tenir compte des différentes compétences, des différentes interventions de tous les acteurs et donc notamment des personnes, parce que derrière ces institutions, il y a les personnes et le personnel de l'ANPE ou le personnel des autres institutions, parce qu'on a évoqué aussi l'UNEDIC en particulier. Il y a là d'abord un personnel ancien, celui des services de la main-d'œuvre, mais qui va se trouver confronté à des nouvelles conditions, de nouvelles tâches et dans des positions au début qui paraissent un petit peu incertaines et critiquables : avec des affectations et des détachements, les situations sont un peu complexes. Finalement cela évolue semble-t-il assez correctement et on a même souligné, à plusieurs reprises, l'extraordinaire disponibilité et l'extraordinaire motivation de ce personnel. Je crois que c'est un point absolument important : ils étaient prêts à tout, même à disparaître en tant qu'ANPE !

Enfin, voilà une chose tout de même intéressante à relever : c'est que toutes ces institutions, si l'on veut qu'elles fonctionnent de manière dynamique et efficace au service de l'emploi, il faut déjà que l'emploi à l'intérieur fonctionne correctement, comme on l'a souligné.

Parmi les personnes, il faudrait peut-être aussi, on n'en a pas trop parlé, mais tout de même un petit peu vers la fin, évoquer justement les publics, les clients, les usagers, les utilisateurs, les demandeurs d'emploi, bien sûr (pas seulement les chômeurs parce que l'ANPE s'occupe de gens qui ne sont pas chômeurs), et puis les offreurs d'emploi. Ce public est d'un côté traditionnel, mais il y a de plus en plus aussi de nouveaux publics qu'il faut traiter, qu'il faut accompagner de manière spécialisée, de manière segmentée et là, il y a toute une politique à analyser sur le traitement particulier de ces publics, comme les cadres, les personnels d'outre-mer, la question des handicapés aussi. C'est un point assez important et ceci m'amène à évoquer justement les derniers éléments relevés dans nos débats aujourd'hui.

Ils concernent la question de l'évaluation de ces politiques de main-d'œuvre et politiques d'emploi. Est-ce que cela marche ou est-ce que cela ne marche pas et que faudrait-il améliorer ? C'est un grand thème général en matière de politiques publiques : la question de l'évaluation des politiques publiques se pose depuis maintenant une bonne vingtaine, une trentaine d'années avec des instruments spécifiques, avec des réflexions sur les méthodes, etc...

Sur ce point, bien sûr, à certains moments, dans la politique de l'emploi, on a une politique du chiffre. On l'a rappelé : on nous annonce qu'il faut tant et tant de créations d'emplois et cela on arrive à l'évaluer en mesurant ensuite les statistiques. Mais ma question concerne une évaluation beaucoup plus générale, centrée sur les institutions, sur le mécanisme lui-même et pas seulement sur le résultat au jour la journée.

Dans cette perspective, globalement, il semble que les mesures d'efficacité étaient en général assez insuffisantes, voire inexistantes. Il est vrai que, dans l'histoire, ces politiques étaient confrontées à des conjonctures très variables nécessitant des adaptations parfois très rapides, voire brutales. On a vu ça notamment dans les années 1930, puis ensuite à l'occasion de la guerre et de la Libération et sur ce plan, on ne disposait peut-être pas de la même sérénité qu'à d'autres moments.

Cependant, tout de même, on a eu des périodes où il y a eu des réflexions assez approfondies. C'est tout à fait au début de notre période justement, avec les années 1890 et les premières tâches de l'Office du travail. C'était là une institution extrêmement importante qui correspondait à une modernisation de l'administration ou une volonté de développer une réglementation ou une législation rationnelle.

Ensuite, également les années 1960 avec toutes ces réflexions et ces rapports qui se sont succédés, ces études qui se sont multipliées avec des comparaisons internationales. Il y a là des éléments qui ensuite apparaissent un peu moins bien, peut-être aussi parce qu'on n'a pas eu trop de réflexions sur le placement lui-même. Cela a été souligné à plusieurs reprises sur l'intermédiation. Comment peut-on apprécier et évaluer tout ça ? Or, pour avoir une bonne évaluation, il faut d'abord établir les objectifs, définir des cahiers des charges, etc. et tout ça manque peut-être.

Quoiqu'il en soit, dans ces évaluations, ce qui est assez remarquable c'est l'intervention de comparaisons internationales. Déjà avant 1914, on a eu ces comparaisons menées notamment grâce à certaines associations comme l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs qui a joué un rôle considérable dans ces recherches et qui avait tenu un grand congrès de lutte contre le chômage dans ma chère Faculté de droit de Paris en 1906. Ces comparaisons internationales vont ensuite être multipliées et développées par l'Organisation internationale du travail et le Bureau international du travail et je crois qu'il y aura à creuser encore ces comparaisons dans l'avenir pour arriver à une bonne évaluation.

Les rapports des années 1960 paraissent, sur ce point-là, très intéressants et aussi, on découvre, on l'a appris tout à l'heure, que par la suite, dans la pratique, les relations internationales se sont développées, avec même des échanges d'agents, notamment avec l'Allemagne. C'était là un point tout à fait remarquable pour, justement, approfondir les comparaisons, approfondir le fonctionnement de nos institutions.

Il y a donc un certain nombre de réflexions qui nous restent, Madame la Présidente, mais je crois qu'on pourra certainement les poursuivre à d'autres occasions. S'il faut continuer le cycle des anniversaires dans notre programme, j'en vois un qui pointe pour l'année prochaine avec les 10 ans de Pôle Emploi. Pour ces 10 ans on aura peut-être un petit peu moins de réflexions critiques que pour un cinquantenaire mais pourquoi ne pas prévoir une petite fête scientifique ? En tout cas, je vous remercie pour cette organisation d'une journée extraordinairement intéressante et très profitable à tout le monde.



## REMERCIEMENTS

**Agnès JEANNET**

Je vais conclure très brièvement en vous remerciant encore.

Merci, professeur, de cette conclusion éclairante.

Merci à vous tous qui avez contribué à la réussite de cette journée.

Je vais faire une petite boutade sous forme de question en guise de conclusion de cette journée qui a tracé l'histoire de plus de cent ans des services de placement.

Pourquoi le rapport ORTOLI n'a-t-il pas été publié ?

D'une part, il y a un rapport qui n'a pas été cité aujourd'hui. Il s'agit du livre blanc des inspecteurs du travail qui avait dressé un état des lieux des services et proposé un schéma qui a été refusé : celui d'une rénovation des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre. Cette voie qui était fondée sur une enquête approfondie de la situation nationale a été rejetée. Mais le rapport ORTOLI qui, à partir de l'exemple de pays européens formulait des propositions tout à fait coordonnées, n'a pas été appliqué.

Si ce rapport n'a pas été publié, c'est parce qu'il proposait une voie globale préférable à celle de la rénovation des services sans changement institutionnel

Le rapport ORTOLI posait le lien entre indemnisation et intermédiation en demandant le rapprochement entre l'UNEDIC et la nouvelle agence. Il posait le lien entre l'intermédiation et la formation professionnelle. Cinquante ans après la création de l'ANPE, seul un des volets du rapport ORTOLI, celui du rapprochement entre indemnisation et placement, a été accompli par la création de Pôle-emploi en 2008. Mais le second volet, celui de l'articulation entre placement et formation professionnelle reste encore à réaliser.

Je vous confirme que les actes seront bien publiés dans le prochain Cahier du comité d'histoire.

Bon retour et merci encore.



## Bibliographie sur l'histoire de l'ANPE (Pôle Emploi)

- P. BARRAU, « Histoire du droit du travail par les textes », *Cahiers de l'Institut régional du Travail*, n° 8, tome 3
- Dominique BALMARY, Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes, 2004
- Marion BERGERON : 183 jours dans les coulisses du système : en CDD chez Pôle emploi, Pocket, 2012
- Bilan des relations ANPE/ UNEDIC : le transfert de l'inscription et la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, Rapport IGAS, 1999
- Laurence BOULIEU : L'emploi, j'y crois !, Michalon, 2014
- Hervé CHAPRON/Patrick LELONG : Pôle emploi : autopsie d'un naufrage, Les éditions de l'Opportun, 2014
- Christian CHARPY : La tête de l'emploi, Tallandier, 2014
- Droit social, novembre 1967
- Droit social, Janvier 2000 : L'ANPE, une institution à supprimer ou à renforcer, par Marc VERICEL
- Christine ERHEL : Les politiques de l'emploi, PUF, 2009
- J. FARGE, Rapport sur L'ANPE, 1978
- Pierre FOURNIER, « Éléments pour une histoire des textes concernant le placement et l'embauche des travailleurs », dans Cahiers du CHATEFP, n°2-3, janvier 2000
- Martine HASSOUN : Les coulisses de l'emploi, Arléa-Cornet, 1992
- Cécile HAUTEFEUILLE, La machine infernale : racontez moi Pôle emploi, Editions du Rocher, mai 2017
- HESPEL V, LECERF P.E et MONNET, Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume Uni, Rapport IGF, La Documentation française
- Benjamin JUNG, La bataille du placement. Organiser et contrôler le marché du travail en France, 1880-1918., PUR, 2017
- L'ANPE : une institution à supprimer ou à renforcer ?, Droit social, n° 1, janvier 2000
- LEGER Nina, Le placement des travailleurs ; un enjeu politique. Bureaux privés, syndicats et pouvoirs publics, Paris, 1886-1904, Master histoire, Université Paris Diderot 2011
- J. MARIMBERT, Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, 2004, La Documentation française
- Christèle MEILLAND, François SARFATI (dir.) Accompagner vers l'emploi. Quand les dispositifs publics se mettent en action, Bruxelles, P. I. E Peter Lang. Coll. « Travail § Société », 2016
- Martine MULLER, L'Agence nationale pour l'emploi a 20 ans, Direction des études statistiques du ministère du Travail, 1989
- Martine MULLER, Élaboration d'une politique publique : demande d'emploi et placement en France de 1945 à nos jours, juillet 1989
- Martine MULLER, Le pointage et le placement : histoire de l'ANPE, Paris, L'Harmattan, 1991
- André NESTASIO : L'ANPE émoi, Persée, 2007

Jean Marie PILLON, Les rendements du chômage : mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi, thèse de doctorat à Nanterre

Jean Marie PILLON, Claire VIVÈS, La création de Pôle emploi : entre spécificités françaises et déclinaison des standards internationaux, in Revue française des affaires sociales, Janvier-mars 2016

Jean-Marie PILLON : Pôle Emploi, gérer le chômage de masse, PUR, 2017

Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse : rapport public thématique, rapport de la Cour des comptes, La documentation française, 2015

J. PUISSOCHET, L'agence nationale pour l'emploi, pour quoi faire ?, Droit social, juin 1975 (PUISSOCHET est alors directeur général de l'ANPE)

Rapport ORTOLI « Sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie », avril 1967.

Rapport sur les conventions à fin de placement entre l'ANPE et les communes, rapport IGAS, 1990

Rapport IGAS sur le rapprochement de l'ANPE et de l'UNEDIC, prévu par l'article 79 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, 1994

Rapport sur la fusion de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau de l'assurance chômage (UNEDIC), Sénat Documents, 2008

SALAI R ; BAVEREZ N ; REYNAUD B. (1986). L'invention du chômage. Histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980, Paris PUF

TOPALOV C (1994), Naissance du chômeur, 1880-1910, Paris, Albin Michel

WILLMANN C (1988), L'identité juridique du chômeur, Paris, LGDJ



## Publications du CHATEFP

### OUVRAGES PUBLIES

*Un siècle de réformes sociales - Une histoire du ministère du travail 1906-2006*

Boris Dänzer-Kantof, Véronique Lefebvre, Félix Torres

avec le concours de Michel Lucas,

La Documentation française, Paris, octobre 2006,

ISBN : 2-11-006264-9.

\*\*\*

*1906-2006 : centenaire du ministère du travail.*

Catalogue de l'exposition présentée pour la célébration du centenaire du ministère du travail le 25 octobre 2006 au Carrousel du Louvre.

Réalisée par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et

Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

\*\*\*

*Une histoire du ministère du travail*

Plaquette réalisée en 2008 à l'occasion de la  
Présidence française de l'Union européenne.

par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et

Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

\*\*\*

*Inspecteurs et inspection du travail sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République*

sous la direction de Jean-Louis Robert,

La Documentation française, Paris, mars 1998.

\*\*\*

*Passer les cols, franchir les Alpes :*

*Les « Campagnes » d'un bâtisseur de routes sous le 1<sup>er</sup> Empire*

Mémoires de Grégoire Anselme Perrin publiées sous le parrainage du Comité d'histoire de l'équipement, des transports et du logement, du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Savoie.

« La fontaine de Siloé » 73801 Montméliant-juin 2002.

\*\*\*

**Aux Presses Universitaires de Rennes :**  
**Collection " Pour une histoire du Travail" :**

*Quarante ans Place Fontenoy,*

par Pierre Fournier, inspecteur général honoraire des Affaires sociales (1923-2006),  
octobre 2006, ISBN : 2-7535-0326-5.

\*\*\*\*

***Le ministère du travail et de la Sécurité sociale de la Libération au début de la V<sup>ème</sup> République***

par Bruno Béthouart, professeur d'histoire contemporaine  
Université du littoral Côte d'Opale.  
octobre 2006, ISBN : 2-7535-0327-3.

\*\*\*

***Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux  
(livre issu du colloque scientifique international  
organisé à Paris les 18 et 19 mai 2006)***

sous la direction d'Alain Chatriot, chargé de recherche au CNRS, CRH-AHMOC, Odile  
Join-Lambert, chercheur à l'IRES, Vincent Viet, chargé de mission à la MiRE, DREES,  
membres de la commission scientifique du CHATEFP.

2007, ISBN : 978-2-7535-0392-2.

\*\*\*

***L'Office du travail 1891-1914.  
La République et la réforme sociale  
par Isabelle Lespinet-Moret,***

maître de conférences en histoire (université Paris X),  
membre de la commission scientifique du CHATEFP

2007, ISBN : 978-2-7535-0445-5.

\*\*\*

***Cultures du risque au travail et pratiques de prévention  
La France au regard des pays voisins***

Sous la direction de Catherine Omnès, membre de la commission scientifique  
et Laure Pitti

2009, ISBN : 978 2 7535 0813 2

\*\*\*

***Rationaliser le travail, organiser la production.  
Le Bureau international du travail  
et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres***

par Thomas Cayet

2010, ISBN 978 2 7535 1158 3

\*\*\*

***La Responsabilité sociale de l'entreprise en Alsace  
et en Lorraine du XIX<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle***

sous la direction de Jeanne-Marie Tuffery-Andrieu,  
membre de la commission scientifique du CHATEFP

2011, ISBN 978 2 7535 1267 2

\*\*\*

***L'Organisation internationale du travail  
Origine-développement-avenir***

Sous la direction d'Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet  
membres de la commission scientifique

2011, ISBN 978 2 7535 1286 3

\*\*\*

***La santé au travail entre savoirs et pouvoirs  
(XIXe et XXe siècles)***

Sous la direction d'Anne-Sophie Bruno, Éric Geerkens,  
Nicolas Hatzfeld (membre de la commission scientifique)  
et Catherine Omnès (membre de la commission scientifique)  
2011, ISBN 978 2 7535 1350 1

\*\*\*

***La codification du travail sous la III<sup>e</sup> République  
Élaborations doctrinales, techniques juridiques et réalités sociales***

Sous la direction de Alain Chatriot, Francis Hordern (†)  
et Jeanne-Marie Tuffery-Andrieu  
membres de la commission scientifique  
2011, ISBN 978 2 7535 1715 8

\*\*\*

***Les inspectrices du travail, 1878-1974  
Le genre de la fonction publique***

Sylvie Schweitzer  
2016, ISBN : 978-2-7535-5189-3

\*\*\*

***La bataille du placement  
Organiser et contrôler le marché du travail, France, 1880-1918***

Benjamin Jung  
2017, ISBN : 978-2-7535-5167-1

\*\*\*

**PÉRIODIQUES**

**«Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail»**

**Cahier n°1**

**octobre 1998**

Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère : 1887 - 1940 :

- gestation difficile d'un ministère attendu ;
  - évolution des structures du ministère du travail ;
    - le budget ;
  - les personnels d'administration centrale et leur recrutement ;
  - l'appareil statistique du ministère du travail (1887-1940) ;
- dénominations successives des départements chargés du travail et tableau chronologique des ministres.

**Cahier n°2-3**

**avril 2000**

La D.R.T. a cent ans ;

- Histoire des textes concernant le placement ;

- Évolution des textes concernant les conventions collectives ;
  - Les origines du décret du 8 janvier 1965 ;
- L'hygiène et la sécurité en Alsace-Lorraine, l'exemple du bâtiment ;
- L'inspection du travail et les débuts de la prévention des risques spécifiques ;
  - Structure de l'administration du travail depuis 1939.

#### *Cahier n° 4*

septembre 2000

- La journée des huit heures ;
- La formation professionnelle dans le code du travail ;
- Politique active de l'emploi et rénovation des services, années 60 ;
  - Du code civil au droit spécifique ;
- Droit des accidents du travail et règlement d'atelier au XIXème.

#### *Cahier n° 5*

mai 2001

- Les origines du CHSCT ;
- les CHS des années 50 et 60 ;
- la naissance mouvementée du repos hebdomadaire;
- conditions de travail et mouvement ouvrier (1836-1918) ;
  - les circulaires Millerand de 1900 ;
- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail.

#### *Cahier n° 6*

janvier 2003

- Rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail, emploi et formation professionnelle ;
- point de vue des inspecteurs du travail parisiens sur la main-d'œuvre étrangère à la veille de la Grande guerre.

#### *Cahier n°7*

mars 2007

- Pour un nouveau regard sur le ministère du travail
- l'entrée de la direction du travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail
  - les statistiques de l'office du travail à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle
- Intervention d'Alexandre Millerand au congrès international pour la protection des travailleurs du 25 juillet 1900
- Lois ouvrières au point de vue de l'intervention de l'État
- intervention d'Emile Cheysson le 25 février 1894
- Biographie de Louis - René Villermé

**Cahier n°8 - Numéro spécial**

mars 2007

Les résultats affichés par l'inspection du travail sous la III<sup>e</sup> République de 1893 à 1937

**Cahier n°9 - spécial centenaire**

avril 2008

- La création du ministère du travail et de la prévoyance sociale  
à travers les débats et les textes
  - le centenaire en administration centrale
  - le centenaire dans les services déconcentrés
  - le ministère du travail et les partenaires sociaux
- la contribution d'Albert Métin au droit du travail et à la législation sociale

**Cahier n°10**

novembre 2008

L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967  
ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale

**Cahier n°11**

Septembre 2009

Journée nationale du Centenaire de l'inspection du travail  
19 janvier 1993

**Cahier n°12**

Avril 2010

La direction générale du travail, de la législation ouvrière  
et des assurances sociales  
au commissariat général d'Alsace-Lorraine :  
laboratoire du droit social  
(1919-1925)  
Colloque du 11 décembre 2009.

**Cahier n°13**

Décembre 2010

Hommage à Claude Chetcuti

**Cahier n°14**

Mai 2011

Les mondes du travail de 1800 à nos jours

**Cahier n°15-16**

**Décembre 2012**

L'organisation des services centraux  
du ministère du Travail de 1945 à 2012

Tome I 1945-1989

Tome II 1990-2012

**Cahier n°17**

**Novembre 2013**

L'égalité d'emploi hommes/femmes et la "fabrique" du droit

Journée d'étude du 10 juin 2013

**Cahier n°18**

**Décembre 2014**

Les Chinois en France

Journée d'étude du 12 juin 2014

**Cahier n°19**

**Décembre 2015**

Hommage à Michel Lucas

**Cahier n°20**

**Novembre 2016**

Recueil de discours « marquants » prononcés par des ministres du travail  
1906-1958

**Cahier n°21**

**Novembre 2017**

Recueil de discours « marquants » prononcés par des ministres du travail  
1958-2002

**Suppléments :**

**Décembre 1999**

- 1892 - 1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants.

Janvier 2000

- Les politiques du travail et de l'emploi de Vichy.

Mars 2000

- Biographies des ministres chargés du travail de 1891 à 1988.

Avril 2001

- Les enfants et les jeunes au travail.

**AUTRES DOCUMENTS HORS SERIE :**

- **Sommaires des bulletins de l'inspection du travail de 1893 à 1940 ;**
- **index alphabétiques annuels des matières des bulletins de l'office du travail ;  
(1894 à 1912) ;**
  
- **annuaire du ministère du travail, année 1933.**

**La prévention s'affiche. 100 ans pour convaincre  
1906-2006**

Catalogue de l'exposition organisée dans le cadre  
du colloque scientifique international

"Élaborations et mise en œuvre des politiques du travail :  
le ministère du travail et la société française au XXème siècle"  
Paris les 18 et 19 mai 2006.

**Vidéotheque**

**Centenaire du ministère du travail**

25 octobre 2006

Carrousel du Louvre

Coffret de 4 DVD

La documentation Française 2007

ISBN : 978-2-11-006619-0

# COMITÉ d'histoire

des administrations chargées du travail,  
de l'emploi et de la formation professionnelle

## **Présidente**

Agnès JEANNET

☎ 01 44 38 37 80

[agnes.jeannet@travail.gouv.fr](mailto:agnes.jeannet@travail.gouv.fr)

Secrétaire général

Cheikh LO

☎ 01 44 38 35 39

[cheikh.lo@travail.gouv.fr](mailto:cheikh.lo@travail.gouv.fr)

Secrétaire

Christophe BIZET

☎ 01 44 38 35 48

[comite.histoire@travail.gouv.fr](mailto:comite.histoire@travail.gouv.fr)

## **Internet – intranet**

**Rubriques en ligne sur les sites**

**du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social :**

### **C.H.A.T.E.F.P. :**

Internet : <http://travail-emploi.gouv.fr/ministere/acteurs/instances-rattachees/article/chatefp-comite-d-histoire-des-administrations-chargees-du-travail-de-l-emploi>

PACO : <https://paco.intranet.social.gouv.fr/transverse/ministeres-sociaux/CHATEFP/Pages/default.aspx>

### **Les cahiers du CHATEFP**

(anciennement "*Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*")  
**sont publiés par**

Le Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

39-43 quai André-Citroën

75902 Paris cedex 15

☎ 01 44 38 35 48

Télécopie : 01 44 38 35 14

☒ [comite.histoire@travail.gouv.fr](mailto:comite.histoire@travail.gouv.fr)

Directrice de publication : Agnès JEANNET

ISSN : 1628-2663