

**Note à Monsieur le Directeur Général
relative à l'activité de l'Échelon régional de l'Emploi
de Nancy et perspectives de développement¹**

(extraits du Cahier du Chatefp n°4, septembre 2000)

A la suite d'études et propositions présentées par mon prédécesseur dès l'année 1960, parallèlement à d'autres travaux, l'Échelon régional de l'emploi de Nancy a été administrativement créé, en même temps que les services identiques de Lille et ~~Lyon~~, au mois de février 1962, par la désignation de l'inspecteur du travail qui en est actuellement chargé.

Décidée à l'occasion de l'application des recommandations internationales n°83 et 87 relatives aux Conseils professionnels, cette mesure s'inscrivait dans une perspective plus générale de réforme des services de l'emploi, les préoccupations soumises à l'expérience visent à définir les méthodes et les moyens permettant de :

- 1) acquérir une connaissance directe et actuelle des conditions quantitatives et qualitatives de l'emploi et leurs perspectives d'évolution ;
- 2) engager des actions complémentaires pour favoriser et améliorer l'adaptation des travailleurs aux emplois disponibles ou à venir, -la priorité étant donnée à la définition d'un service public de Conseils professionnels ;
- 3) articuler les services sur les réalités économiques et géographiques et leur fournir au niveau des circonscriptions d'action régionale un support et un relais commun, tout en sauvegardant l'originalité de leurs préoccupations et le degré d'autonomie nécessaire à leurs actions.

L'effort particulièrement demandé à Nancy était de donner à l'essai toutes ses dimensions possibles dans le cadre de la compétence du ministère du Travail en matière d'emploi en ayant uniquement recours à l'autorité qui découle de nos attributions dans ce domaine. Il fut en outre engagé avec le souci permanent d'éviter la création d'un organisme spécialisé parallèle, sans action directe sur les objectifs et les techniques habituels de travail des Services.

Les constatations de portée générale permises dans la phase de développement atteinte aujourd'hui peuvent constituer des éléments utiles pour éclairer les nouvelles décisions concernant la mission des Échelons régionaux et leur généralisation. En tout état de cause, la seule prorogation de l'expérience de Nancy implique désormais des options suffisamment importantes pour retenir l'attention.

C'est pourquoi, en réponse à votre demande, j'ai l'honneur de vous rendre compte du contenu et de la forme qui caractérisent l'expérience de Nancy avant de soumettre à votre examen les diverses questions à résoudre dans l'hypothèse de son développement.

¹ Cette note était destinée au nouveau directeur général du travail et de l'emploi, Jacques Chazelle, qui venait de succéder à M. Pierre Laurent, nommé Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale. Elle était rédigée, comme l'indique les initiales figurant en tête, par Gabriel Ducray. Celui-ci rejoindra peu après Pierre Laurent pour diriger le Service national des statistiques nouvellement créé.

I Les caractéristiques essentielles de l'Echelon régional de l'emploi de Nancy

Des objectifs donnés à l'occasion d'instructions générales ou particulières ont résulté des activités diverses à l'occasion desquelles une structure et des méthodes de travail ont dû être progressivement définies.

*

A – Les travaux et les tâches assumés par l'Echelon régional de l'emploi.

Ils correspondent aux trois préoccupations fondamentales rappelées comme étant à l'origine de l'expérience

1) Étude des conditions régionales de l'emploi.

Partant de la triple constatation selon laquelle :

- la composition de la population active d'une part, le niveau d'industrialisation ou de développement économique d'autre part, constituaient des données de l'adaptation de l'une à l'autre par les Services de l'emploi dans une économie libérale ;
- la connaissance des ces éléments de base par le ministère du Travail n'était que superficielle et quantitative ;
- alors que leur analyse et leur observation permanentes ne peuvent être que le fait des services habituellement et officiellement en contact avec les professions et les entreprises,

Tout progrès supposait la recherche d'une méthode de traduction en termes d'emploi des phénomènes techniques, économiques et démographiques, à partir d'une analyse de la structure des entreprises, considérées comme les seuls " centres " réels d'emplois, pratiquement et objectivement observables.

Dans cette recherche, trois directions rigoureusement complémentaires ont été proposées et approuvées pour aboutir à des résultats utilisables dans un délai convenable²

Il s'agit :

- a) du point de vue statistique, d'un projet d'enquête expérimentale sur la représentation
- b) du point de vue technique, d'"analyses d'emplois" destinées à faire apparaître, par l'observation directe des postes de travail, des critères simples et objectifs de qualification professionnelle, ceux –ci du fait des erreurs que comporte la référence habituelle aux catégories socioprofessionnelles, indicatives de normes de rémunération plus que de définitions d'emplois, sont en effet l'instrument indispensable de toute classification ou comparaison des emplois. Une usine sidérurgique de Meurthe et Moselle doit sur ce point nous apporter prochainement un concours particulier.
- c) enfin, pour répondre plus particulièrement aux besoins des Conseils Professionnels, d'un programme de description synthétique des métiers d'avenir, complété par un recensement systématique des moyens de formation ou de perfectionnement accessibles aux adultes.

Les résultats qui en sont attendus ne pourront évidemment être suivis que d'applications progressives, nécessitant chaque fois des décisions particulières. Différentes par leur nature sont les tâches demandées à l'Echelon Régional à l'égard des services déjà en place.

² Cf. le programme de travail pour l'année 1963 de la commission régionale consultative de la Main d'œuvre, reproduit en annexe et lettre de Monsieur le directeur Général du Travail et de la Main d'œuvre l'approuvant.

II Renforcement et soutien de l'action des services pour l'adaptation des travailleurs à la situation de l'emploi

Du fait de l'évolution permanente de cette situation, l'efficacité des Services de l'Emploi nécessite incontestablement une unité, une souplesse et une mobilité accrues dans le choix et la conduite des interventions. Celles-ci ont donc commencé à être complétées et coordonnées de la manière suivante :

a) la création d'un service de Conseils Professionnels répondant à un besoin réel, - que d'autres organismes se proposaient de satisfaire si le ministère du Travail n'en n'avait pas pris l'initiative -, conformément aux instructions reçues, a fait l'objet d'un effort particulier. Ce travail théorique et pratique fourni par l'Echelon Régional de Nancy est marqué par :

- une participation active à la détermination des objectifs des Conseils Professionnels et des conditions de leur expérimentation.

- l'élaboration et l'essai de méthodes et instruments de travail ;

- la collaboration avec les autorités militaires de six unités de l'est désignées pendant l'hiver 1962-1963 pour un essai de préparation des jeunes du contingent à la vie professionnelles.

Ouvert au public en avril 1963, -l'installation matérielle et le recrutement du personnel ayant exigé un an et demi-, le centre de Nancy a enrichi l'expérience d'environ 600 consultations, faites aussi bien dans les locaux de l'avenue de Strasbourg, que dans une permanence régulièrement tenue à Strasbourg à l'intention des militaires des Forces françaises d'Allemagne, auprès desquelles j'ai personnellement assuré en avril mai 1963 un cycle de conférences d'information.

b) pour coordonner l'activité des Services de l'Emploi, je rappelle deux initiatives que j'ai prises et qui consistent en une régionalisation :

- du fonctionnement et du recrutement des centres de Formation Professionnelle des adultes de ma Circonscription, décrite dans ma note à monsieur le Ministre en date du 8 novembre 1963.

-suivant un procédé identique, des opérations de placement intéressant les travailleurs très qualifiés et les emplois supérieurs, dont il vous sera prochainement rendu compte.

Ainsi les éléments d'information qu'il élabore ou rassemble autant que par les interventions qu'il peut suivre ou engager, l'Echelon régional de l'emploi constitue naturellement le support et la représentation régionale d nos services.

III Représentation et intervention des services de l'emploi auprès des organismes régionaux.

De ce point de vue, l'Echelon régional constitue un véritable bureau spécialisé qui accomplit pour son compte, vis-à-vis de nos propres services ou des organismes extérieurs publics ou privés, diverses tâches administratives ou techniques, dont le poids est accru du fait de la division de ma Circonscription en deux régions d'action régionale.

a) vis-à-vis de nos propres services, l'Echelon régional est chargé de rassembler et d'exploiter les informations concernant l'emploi habituellement fournies par les Directions départementales, mais dont la synthèse régionale était nécessaire.

b) à l'égard des organismes consultatifs qui siègent sous sa présidence pour l'étude des questions de l'emploi, l'Echelon régional est en même temps un secrétariat et un bureau d'études permanent.

Il permet notamment le fonctionnement normal de :

- la Commission régionale consultative de la Main d'œuvre, des commissions spécialisées de l'emploi de Lorraine et de Champagne ainsi que des groupes techniques de travail qui s'y rapportent. A ce titre l'Echelon régional a préparé deux études distinctes de celles déjà citées : l'une sur le reclassement professionnel du personnel licencié par une usine textile de Meurthe et Moselle ; l'autre, sur le contenu des offres et demandes d'emploi détenues par les bureaux de Main d'œuvre de la Circonscription ;
- du groupe de travail chargé d'examiner les demandes d'aides financières du fonds de développement économique et social ;
- de la Commission régionale Consultative d'emploi et de reclassement des travailleurs handicapés, qui a tenu une importante séance de doctrine le 28 juin 1963.

c) auprès des organismes régionaux et extérieurs à notre Ministère, l'Echelon régional supporte mes interventions ou se représente parfois dans des réunions d'ordre technique. Sur ce point, j'ai particulièrement recherché à faire connaître l'autorité et la compétence de nos services auprès de la conférence départementale de Champagne-Ardenne et de son groupe de synthèse, suivant les termes de ma lettre ID EHE n°595, qui vous a été adressée le 23 octobre 1963. Mais l'Echelon régional est également en relation quasi permanente avec le Comité régional d'expansion de Lorraine ; des institutions spécialisées de recherche ou de promotion sociale telles que : le centre universitaire de Coopération Économique et Sociale, le centre de Recherches et d'Études démographiques économiques et sociales de la Faculté de Droit et des sciences Économiques de Nancy...

La diversité et la multiplicité des travaux et des tâches de l'Echelon régional exigeaient de ce service une structure et des méthodes de travail, qui le rendent différents d'un service de gestion, assurent une mission distincte et plus ou moins détachée de mes attributions.

B – la structure et les méthodes de travail de L'Échelon régional de l'emploi

1 la structure

L'Échelon régional de l'emploi est un service de l'Inspection divisionnaire, placé sous mon autorité et dont j'assume la gestion, conformément aux prescriptions du décret du 10 juillet 1963, -occasionnées par sa mise ne place

Son unité est assurée par l'inspecteur du travail qui en est chargé assisté d'un Chef de centre, et qui exerce ses fonctions en relation directe avec moi-même.

Il comporte actuellement deux sections qui sont :

- la section des Conseils Professionnels ;
- la section d'études sur l'Emploi.

Mais le personnel affecté à l'une et à l'autre participe aux tâches communes, regroupées autour de l'Inspecteur du travail, suivant la compétence ou la spécialité de chacun.

Un développement de son activité peut provoquer une division du travail plus poussée. La distinction de sections spécialisées dans la compensation régionale des offres et demandes d'emplois, l'accès au travail des jeunes a par exemple été prévue si les tâches administratives correspondantes devraient atteindre un degré suffisant d'autonomie.

2)- les méthodes de travail

Elles résultent du caractère expérimental et fonctionnel de l'Echelon régional.

a) l'Echelon régional demeure expérimental par le choix de ses interventions qui tendent à explorer un nombre limité de question sur les points précis où elles se posent pratiquement, sans souci d'organisation systématique, mais avec le seul objectif de préciser ou de définir une fonction nouvelle, de l'assurer au besoin provisoirement avant qu'elle soit introduite dans l'activité normale des Services..

b) alors apparaît son rôle fonctionnel, qui est de soutenir l'activité des échelons départementaux et locaux par la prestation de services complémentaires, la transmission d'informations tirées des études, ou de directives commune à la circonscription.

Mais en aucun cas, dans l'exécution de la politique de l'emploi à l'égard des travailleurs, des entreprises ou des organismes fonctionnant dans le cadre des départements, l'Echelon régional ne substitue aux pouvoirs des Echelons départementaux une autorité qui ne pourrait être que de destruction Le fait qu'il ne constitue pas en définitive une institution en soi, obéissant à des règles particulières, ne fait que rendre plus déterminante pour le succès de la réforme entreprise l'affirmation d'une doctrine concernant à la fois son rôle et ses moyens d'action dans le cadre de la mission générale confiée aux services publics de l'Emploi.

**Les questions posées par une
hypothèse de généralisation des
Echelons régionaux et de
développement de leur activité.**

Sans avoir à préjuger des solutions à retenir, les questions posées à l'occasion de l'expérience conduite à l'Echelon régional de Nancy doivent être néanmoins énumérées dans des termes aussi exacts et précis que possible. Les caractéristiques du nouveau service ayant été suffisamment détaillées, cette énumération peut être limitée aux problèmes les plus importants.

A - En ce qui concerne le rôle de l'Echelon régional de l'Emploi -

1 - L'étude des conditions de l'Emploi et de leurs perspectives l'évolution -

a) les deux directives principales définies (cf.p.3) cherchent à connaître la répartition des activités professionnelles de salariés dans les diverses branches de l'économie et plus particulièrement dans l'industrie et le commerce, en ménageant la possibilité de comparaison de branche en branche et de regroupement par niveaux de qualification. Il s'agirait en somme d'aboutir à une structure de l'emploi par unités géographiques et par branches, à partir d'une observation directe dans les entreprises, faites en étroite collaboration avec celles-ci et les responsables des professions.

Il semble bien que cette analyse structurelle soit le point de départ nécessaire, et dans tous les pays, de toute politique active de l'emploi aussi bien que de toute prévision objective. Mais elle ne peut être efficacement poursuivie qu'à certaines conditions.

Si son intérêt est reconnu, elle doit être organisée au niveau le plus haut, et poursuivie dans toutes ses dimensions, avec une répartition de tâches aux différents étages, les échelons régionaux ayant vraisemblablement un rôle déterminant à tenir, s'il est mieux harmonisé et situé dans une ligne continue allant des services centraux aux services locaux.

L'importance et les incidences au travail à entreprendre sont telles qu'elles posent la question des attributions du Ministère du Travail dans l'élaboration des prévisions en matière d'emploi notamment du point de vue qualitatif. L'expérience tentée en Champagne, par exemple, conduit à la limite à remettre à nos services, en relations étroites avec les organisations professionnelles, les autres administrations et les autorités de coordination, la part la plus importante des études indispensables à une régionalisation du Ve Plan en matière d'emploi.

- les données à rassembler en permanence, selon des techniques à améliorer constamment, exigent en définitive que votre division statistique soit relayée par un centre d'observation

statistique régional, que peut constituer l'Echelon régional. Il devrait alors en recevoir la mission officielle. Les conditions d'établissement de l'enquête trimestrielle sur les conditions de travail, dite "de l'Inspection du Travail" seraient à réviser en conséquence. En particulier, des échantillons régionaux pourraient être choisis sur lesquels des observations particulières et directes pourraient être faites par les services départementaux, à partir de postes témoins.

2 - Le soutien et le renforcement de l'action des Services pour l'adaptation des travailleurs à la situation de l'Emploi.

Une telle action étant éclairée par une meilleure organisation des études qui en conditionnent le réalisme et l'efficacité, il resterait à préciser le mode de collaboration de l'Echelon régional aux activités des échelons départementaux.

La mise en place du service des Conseils Professionnels fournit sur ce point un bon exemple :

a) En effet, les objectifs, les techniques et instruments de travail étant précisés à l'Echelon régional, il convient désormais de faciliter l'accès des travailleurs aux Conseils Professionnels. Leur décentralisation doit donc être envisagée. Elle ne peut à mon avis se faire que par une diffusion des Conseils Professionnels au moins jusqu'aux échelons départementaux. L'Echelon régional aurait alors à donner à ceux-ci les moyens de cette action nouvelle, c'est-à-dire à former le personnel nécessaire, aux méthodes adoptées, lui fournir de la documentation, tout en conservant un personnel particulièrement qualifié, capable d'animer et de contrôler l'ensemble ou de traiter les cas difficiles. (2ème degré) Une expérience sera tentée prochainement en ce sens par l'organisation d'une permanence à Metz, régulièrement assurée par un agent directement rattaché à l'Echelon régional.

b) D'autre part, dans la mesure où les aides financières individuelles prévues dans la création du Fonds National de l'Emploi apparaîtraient comme l'une des conclusions possibles d'une opération de conseils professionnels, il semblerait souhaitable que dans l'instruction des dossiers constitués à ce sujet, l'Echelon régional soit le correspondant permanent des autorités du Fonds, comme il est déjà pratiquement celui du Fonds de Développement Economique et Social pour les subventions accordées aux entreprises.

3 – Représentation et intervention des Services de l'Emploi auprès des organismes régionaux –

Le développement de l'activité de l'Echelon régional pose en fait la question de la nature de nos fonctions vis-à-vis de ces mêmes organismes l'Echelon régional n'ayant pas d'existence propre à leur égard. Deux mesures paraissent ici s'imposer :

a) la première consisterait dans le cadre de la réforme administrative en cours à accréditer officiellement l'Inspecteur Divisionnaire auprès des autorités régionales et plus particulièrement des Préfets coordonnateurs pour toutes les questions relevant de la compétence de votre Direction Générale, et plus particulièrement pour celles se rapportant à l'emploi; la Commission régionale Consultative de la main-d'Oeuvre demeurant bien le seul organisme consultatif de l'Administration dans ce domaine.

De nombreuses et regrettables ambiguïtés seraient ainsi dissipées, qui pourraient conduire à une véritable annexion de vos services par d'autres administrations ou organismes, qui se déclarent aisément compétente, mais dont les travaux ne sont bien souvent alimentés que par nos propres informations. La mission des Comités régionaux d'expansion, des Comités régionaux de la Promotion Sociale par exemple, en serait de ce fait plus clairement limitée.

b) la seconde devrait comporter une définition exacte des cas et des modalités de la tutelle à exercer par nos Services à l'égard des institutions concessionnaires d'actions relatives à l'Emploi. Les réalisations qui peuvent par exemple être confiées à l'avenir aux ASSEDIC impliquent ces définitions préalables, pour que soit sauvegardée l'unité de la politique de votre Direction.

B – En ce qui concerne les directives et les moyens d'action à donner aux échelons régionaux –

I L'articulation de l'Echelon régional sur des directives d'ensemble.

Pendant la phase expérimentale, l'Echelon régional de l'Emploi a pu procéder à une exploration des questions posées, dans des conditions que je me suis efforcé de rendre aussi favorable que possible.

a) Mais son efficacité exige désormais une coordination parfaite de son activité avec celle des autres échelons régionaux, l'une et l'autre devant désormais se compléter dans tous les domaines.

b) En outre les sollicitations dont les échelons régionaux seront inévitablement l'objet, soit de la part des services départementaux, soit des autorités régionales, impliquent une continuité parfaite entre les options de la Direction Générale et les études ou les actions des régions

A défaut de cette orientation unique, non seulement le travail, mais les structures mêmes des échelons régionaux pourraient être mises en cause.

II) Les moyens nécessaires.

Les difficultés rencontrées par l'Echelon régional de NANCY pour s'installer dans des locaux adaptés, recruter un personnel compétent, obtenir des dotations en matériel et machines, sont de nature à elles seules à compromettre le développement de la réforme. La question des moyens doit donc être évoquée comme condition de succès.

a) En ce qui concerne le personnel

La collaboration de fonctionnaires et d'agents contractuels spécialisés en économie, démographique ou psycho-sociologie, semble fructueuse à la condition qu'une véritable équipe homogène puisse se constituer.

L'amélioration des possibilités de carrière des agents contractuels serait évidemment de nature à accroître leur valeur et leur stabilité.³

En ce qui concerne le personnel administratif, il semblerait que la fonction actuellement tenue par un Inspecteur du Travail soit de nature à justifier l'affectation d'un Directeur Départemental dans les cas d'un développement d'activité, du fait des responsabilités directement engagées pt des relations internes et externes à assurer. L'affectation de Chefs de Centre dans les Echelons régionaux est également à encourager.

Mais en tout état de cause, les Echelons régionaux auront toujours besoin de l'appui technique extérieur dont ils n'ont pas pu bénéficier jusque là, de la part du Centre d'Etudes et de Recherches Psychotechniques par exemple.

b) En ce qui concerne le matériel et le financement

De toute évidence les échelons régionaux exigent un financement particulièrement du fait de la nature de leurs actions et du matériel qu'elles requièrent.

Ainsi l'enquête de REIMS ne pourra t elle être réalisée que dans la mesure où des crédits spéciaux seront dégagés, autorisant par exemple le traitement mécanographique des informations recueillies.

Seules les constatations les plus marquantes, posant des problèmes d'orientation ont été retenues dans cette note à partir de l'expérience de l'Echelon régional de Nancy. Sur des points particuliers des précisions complémentaires pourront vous être ultérieurement données.

En outre, bien que la compétence de l'Echelon régional ne concerne que le secteur de l'Emploi, de nombreuses observations faites à son sujet sont également valables, au moins quant aux structures et aux méthodes, pour une application plus complète du décret du 10 juillet 1963 relatif à la mission des Inspecteurs Divisionnaires.

L'Echelon régional représente en effet le moyen d'assurer une unité et une continuité plus parfaites dans les actions relevant de votre autorité, puisqu'il peut être un point de jonction entre vos Services centraux et extérieurs.

Il représente en même temps un équipement à partir duquel peut mieux se définir et s'exercer la fonction que l'Inspection du Travail doit être en état de tenir dans le pays à l'égard des problèmes et du milieu qui relèvent traditionnellement de sa compétence.

Nancy, le 6 décembre 1963
L'INSPECTEUR DIVISIONNAIRE

A.MIGNOT

³ question qui pourrait être réglée en partie par la définition d'un 2^o degré de CP, laissée à la charge de l'ERE., en liaison avec un personnel de psychologues communs.°