

POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI ET RÉNOVATION DES SERVICES DU TRAVAIL ET DE LA MAIN D'ŒUVRE DANS LES ANNEES 1960

par Claude CHETCUTI^(*)

(Cahier du Chatefp n° 4, septembre 2000)

Après l'intense activité législative et réglementaire qui marque la Libération, la quinzaine d'années qui suivirent 1947 peuvent être considérées comme une période de stabilisation tant en ce qui concerne la législation du travail que l'organisation de l'administration centrale ou celle des services extérieurs du travail et de la main d'œuvre.

Après quelques hésitations, il est mis fin à l'existence de la direction générale du travail et de la main d'œuvre ; jusqu'en 1957 ses deux composantes, direction du travail et direction de la main d'œuvre, seront autonomes⁽¹⁾. L'œuvre législative connaît une pause et un équilibre économique et social paraît trouvé. Ce n'est qu'à la fin de la décennie 50 qu'apparaissent les premières difficultés liées à la nécessaire reconversion de certaines zones de vieille industrialisation en même temps que le souci d'un meilleur équilibre dans l'aménagement du territoire se fait jour, dans la littérature économique (*Paris et le désert français*) mais également au sein des organes gouvernementaux (administrations centrales, commissariat du Plan) ou chez les acteurs locaux (naissance des comités d'expansion).

L'organisation des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre subit le contre-coup des mesures prises par le gouvernement de Vichy qui avait mis en place de fortes structures régionales par la loi du 31 octobre 1941. Cette dernière, ainsi que l'ordonnance du 3 juillet 1944, qui en prolongeait les dispositions, sont profondément modifiées par la loi du 26 mars 1946 qui supprime les directions régionales du travail et de la main d'œuvre. Le département redevient le cadre exclusif de l'action administrative. C'est dans celui-ci que sont organisés les services extérieurs du travail et de la main d'œuvre par le décret du 27 avril 1946.

La totalité des agents des services du travail et de la main d'œuvre se trouve ainsi affectée dans les directions départementales et placée sous l'autorité des directeurs départementaux, qu'il s'agisse des sections d'inspection du travail ou des services départementaux de la main d'œuvre et des bureaux de main d'œuvre.

Sauf dans les circonscriptions de Paris et de Lille où ils assurent les fonctions de directeur du département de résidence, les inspecteurs divisionnaires ne disposent plus que d'un secrétariat à l'effectif réduit. N'étant plus chargés que d'une mission de contrôle et de coordination générale des directions départementales de leur circonscription, leurs attributions sont plus réduites que celles qu'ils exerçaient avant la dernière guerre, puisque le décret du 31 octobre 1935 leur avait rattaché les personnels des offices régionaux et confié les attributions exercées jusqu'alors par ces offices dans le domaine du placement (contrôle des offices départementaux ou municipaux, statistiques).

Cette départementalisation poussée à l'extrême devait rapidement trouver ses limites car elle ne répondait pas aux besoins nouvellement apparus. La conception de la gestion de la main-d'œuvre, que sous-tendait l'ordonnance du 24 mai 1945 relative au contrôle de l'emploi, ne correspondait pas plus aux aspirations individuelles des salariés soucieux de promotion professionnelle et sociale que le dispositif administratif

^(*) Inspecteur Général honoraire des affaires sociales.

⁽¹⁾ Voir en ce qui concerne l'organisation centrale du ministère *Cahiers du Comité d'histoire n° 2-3*, pages 199 et suivantes.

d'ensemble ne permettait une action efficace dans des zones connaissant de grandes difficultés économiques.

Le ministère du travail avait donc à répondre à un double défi : définir les buts auxquels devait répondre une politique active de l'emploi et en dégager les moyens, rénover les services de l'emploi qui paraissaient fort inefficaces, quantitativement et qualitativement, aux observateurs français (partenaires sociaux, experts) aussi bien qu'étrangers (BIT, OCDE).

La mise en place du Fonds national de l'emploi (FNE) par la loi du 18 décembre 1963 répondait au premier objectif, l'expérimentation de nouvelles structures des services régionaux du travail au second.

Nous ne nous étendrons pas sur le FNE, car le développement des interventions du ministère est dans tous les esprits. Par contre il n'en va pas de même des tentatives, plus ou moins abouties, de rénover les services locaux du ministère du travail. De l'avis de tous, le taux de pénétrations des services de main d'œuvre sur le marché du travail est extrêmement médiocre, environ trois fois plus faible que celui des services allemands. En outre l'intervention des services dans le placement des travailleurs est très variable d'une région à l'autre. Satisfaisante dans le Nord-Pas-de-Calais ou en Alsace, elle ne joue quasiment aucun rôle dans d'autres, notamment la région parisienne ou la plupart des départements du centre, du sud ouest ou du pourtour méditerranéen. Il est vrai que la densité des bureaux de main d'œuvre est très inégale : un ou deux dans la plupart des départements, souvent d'un effectif ridiculement insuffisant (dans le Puy de Dôme, 5 ou 6 agents à Clermont-Ferrand, 1 à Thiers en 1958-1962). Seuls les départements d'Alsace-Moselle et du Nord-Pas-de-Calais connaissent une implantation plus importante. Dans le département du Nord on compte 20 bureaux de main d'œuvres (B.M.O), 12 dans celui du Pas-de-Calais. Les besoins d'une vieille industrialisation, les traditions politiques qui ont favorisé l'implantation d'offices municipaux du travail dès avant et surtout après la première guerre mondiale, les conséquences des deux occupations allemandes (en 1940-44, les départements du Nord et du Pas de Calais, rattachés à la Kommandatura de Bruxelles connaissent un régime administratif particulier) expliquent cette situation.

Mais, même lorsque leur activité dans le domaine du placement est satisfaisante, les services de main d'œuvre ne peuvent répondre aux besoins d'information et de conseil professionnel, alors que le Bureau international du travail met en lumière après 1950 l'importance que doit revêtir cette tâche pour favoriser la promotion professionnelle et une meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emploi (recommandations 83 et 87 de l'OIT).

Le nouveau directeur général du travail et de la main-d'œuvre, M. Pierre Laurent nommé en 1957, est bien conscient de la nécessaire adaptation des services. Il estime toutefois que les agents alors en fonction dans les services de main-d'œuvre ne sont pas en mesure de s'adapter à ces tâches.

Les chefs de services départementaux de main d'œuvre sont dans plus de 90% des cas des agents de catégories B, comme le prévoit d'ailleurs l'article 3 du décret du 20 avril 1946 relatif à l'organisation de ces services. Il sont issus de recrutements fort variés : agents des services régionaux et départementaux de main d'œuvre intégrés en application de l'ordonnance de juillet 1944, agents contractuels titularisés après la guerre, contrôleurs du travail reçus aux divers concours organisés entre 1941 et 1952.

Les chefs des BMO ont le même profil, quand ils ne sont pas, dans les plus petites unités, d'un grade inférieur.

Les locaux des services extérieurs ne paraissent pas non plus convenir à la mise en place des nouveaux services, qui devraient être fréquentés, du moins c'est le but souhaité, non seulement par des chômeurs, mais également et surtout des jeunes à la recherche d'un emploi qualifié ou souhaitant avoir une information de qualité et des salariés à la recherche d'un meilleur emploi.

Une seule solution paraît répondre à ces exigences : mettre en place de nouveaux services, dotés d'un personnel capable de répondre aux nouveaux besoins. Pour les diriger, il faut aussi des fonctionnaires capables d'innover. Justement, depuis 1956 sont arrivés dans les services extérieurs du travail de jeunes

inspecteurs, issus du centre de formation des inspecteurs du travail et de la main d'œuvre, ouvert en 1955 après 9 ans d'interruption dans le recrutement des inspecteurs. Leur profil et la formation reçue les différencient, pas seulement par leur âge, des autres agents d'encadrement des services.

En 1961, Gabriel Ducray, major de la première promotion des nouveaux inspecteurs⁽¹⁾, est chargé d'expérimenter cette nouvelle formule. Il est en poste à Nancy, où à la même époque Bertrand Schwartz vient de créer le CUCES, organe de formation permanente original. Ainsi naît le premier Echelon régional de l'emploi : sous la direction d'un inspecteur du travail, une équipe d'une dizaine de personnes, contrôleurs du travail, chargés d'études, conseillers professionnels, secrétaires documentalistes est constituée avec trois objectifs, l'analyse des caractéristiques de l'emploi régional, l'étude des métiers en devenir, le conseil professionnel des salariés. Chargés d'études, secrétaire documentaliste sont contractuels mais bénéficient de grilles de rémunération spéciales, distinctes de celles des contractuels alors en poste. Il en sera de même bientôt pour les conseillers professionnels car, très vite, en fin 1962, il apparaîtra qu'il faut renoncer à l'affectation de psychotechnicien de l'ANIFRMO (les futurs psychologues du travail de l'AFPA), ne serait-ce que pour des questions statutaires et de rémunération.

Après Nancy, deux autres ERE sont créés en 1962 à Nantes et Lille. Suivront à partir de 1964, Marseille, puis, jusqu'en 1967, Bordeaux, Dijon, Lyon, Paris, Rennes, Toulouse. Chacun de ces ERE, dépendant hiérarchiquement de l'inspecteur divisionnaire du travail du lieu d'implantation est compétent pour plusieurs circonscriptions (plusieurs régions à partir de 1966, lorsque les 15 circonscriptions d'inspections divisionnaire donnent naissance aux 21 directions régionales). Dans les régions rattachées, une antenne de l'ERE est implantée mais reste sous l'autorité de l'inspecteur en charge du service.

Aucune instruction ministérielle n'est publiée concernant la réorganisation envisagée des services extérieurs du travail et de l'emploi ou le rôle des échelons régionaux de l'emploi⁽²⁾. Le décret 63-696 du 20 juillet 1963 précise toutefois le rôle des inspecteurs divisionnaires du travail. Au premier alinéa de l'article 5 des décret du 27 avril 1946 réorganisant les services extérieurs du travail et de la main d'œuvre est ajouté un deuxième alinéa : « Ils ont également pour mission d'assurer l'application des directives arrêter au plan national en matière d'emploi, d'accès au travail des jeunes, de relations professionnelles, de salaires et de règlement des conflits du travail et peuvent être chargés à cet effet, par arrêté ministériel, pour les problèmes communs à l'ensemble de la circonscription, de la gestion de services à compétence territoriale régionale. »

L'arrêté du 16 décembre 1965, définissant l'organisation de la Direction générale du travail et de l'emploi⁽³⁾ montre bien qu'elles étaient les intentions du ministre Gilbert Granval. Au chef de service adjoint au directeur général sont rattachés non seulement des bureaux chargés des affaires générales, mais d'une part, ceux traitant les affaires communes (jeunes travailleurs, travail féminin, travailleurs âgés, département d'outremer), d'autre part le service du fond national de l'emploi. Celui-ci est articulé en deux bureaux, chargés l'un des interventions, qui ne seront déconcentrées qu'à la fin des années 70, l'autre des études et prévisions sur l'emploi (générales, sectorielles ou régionales) ainsi que de l'animation et du contrôle des conseils professionnel.

Si la démarche est prudente et progressive, une ligne de force se dégage donc avec netteté. Mise en place d'un fonds d'intervention et rénovation des services locaux de l'emploi apparaissent intimement liées et rassemblées dans la même main.

⁽¹⁾ Après avoir été en 1964 chef du service des statistiques du ministère de l'éducation nationale, G. Ducray sera directeur du CEREQ de sa création en 1968 à 1980, puis le premier délégué à la formation professionnelle en 1980-1981.

⁽²⁾ Les documents budgétaires font état, à partir du 1961, de la création de postes d'inspecteurs du travail d'une part, de chargés d'études, conseillers professionnels et secrétaires-documentalistes d'autre part. L'existence des ERE est évoquée dans l'article 5 du décret du 16.09.1970 (voir infra, page 51, note 1). Le décret du 24 novembre 1977 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail cite l'échelon régional de l'emploi et du travail, service d'étude de la direction régionale.

⁽³⁾ cf. *Cahiers du Comité* n° 2-3, p 217.

La fusion des ministères du travail et de la santé en janvier 1966 et la réorganisation de l'administration centrale qui s'ensuit réduit les attributions de la DGTE, puisque celle-ci perd ses compétences en matière de relations internationales et d'études. Mais cette réorganisation est dans l'immédiat sans conséquence pour les services extérieurs. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la mise en place des échelons régionaux de l'emploi se poursuit au rythme prévu antérieurement et sera terminée en 1967.

Durant cette période, les E.R.E. les plus anciens engagent des études portant sur l'évolution professionnelle des jeunes ouvriers, comme à Lille⁽¹⁾ ou les structures d'une branche professionnelle, comme à Toulouse⁽²⁾, mais leurs travaux traitent d'abord de la situation locale de l'emploi et de l'accès des demandeurs d'emploi au système public de placement ou de formation. C'est alors également qu'est entamée, normalement en liaison avec les directions régionales de l'INSEE, mais avec un succès inégal, la délimitation de zones d'emploi infra-régionales, préfiguration des bassins d'emploi des années 80.

Dans la suite des essais de bourse de l'emploi, initiés à Marseille en 1963 au bénéfice des rapatriés d'Afrique du Nord sous l'impulsion de M. Gabriel Oheix⁽³⁾, la compensation des offres et demandes d'emploi fait l'objet d'études et d'expérimentation, notamment à Lille. Robert Bailet, inspecteur divisionnaire du Nord-Pas-de-Calais, y crée en 1965 un centre mécanographique chargé d'établir les statistiques de mouvement de main d'œuvre et de diffuser les offres et demande d'emploi dans un cadre régional, puis inter-régional. En 1967 les quinze départements du Nord-Pas-de-Calais, de Picardie, de Lorraine, de Champagne-Ardenne et d'Alsace ont été progressivement couverts par cette bourse régionale de l'emploi et la création d'une bourse nationale en région parisienne est décidée.

Mais dans le même temps des réformes plus radicales sont décidées, sur le rapport présenté en avril 1967 par François-Xavier Ortolí, commissaire au Plan. L'ordonnance du 13 juillet 1967 crée l'Agence nationale pour l'emploi, à laquelle sont désormais confiées toutes les attributions de conseil professionnel et de placement des travailleurs assurées par les S.E.T.E.

L'atelier mécanographique de Lille sera très vite transféré à l'ANPE, à laquelle seront également affectés les conseillers professionnels des ERE et la plupart des agents de tous grades des services départementaux de main d'œuvre et des BMO. Parmi les cadres supérieurs de l'agence ou comptera, dès 1968 ou ultérieurement, bon nombre d'anciens des ERE, inspecteurs ou chargés d'études.

En 1968 la création du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) va entraîner de fait une nouvelle remise en question des ERE puisque les études sur l'évolution des métiers et des qualifications sont de la compétence du nouvel établissement public, qui va mettre peu à peu en place un réseau de correspondants ne faisant guère de place aux services régionaux du travail.

Les ERE et leurs antennes, plus encore que par le passé, recentrent leur activité sur l'analyse régionale et locale de l'emploi. Mais le tournant de 1965, année qui voit l'entrée en vigueur des décrets du 14 mars 1964 relatifs à la régionalisation, n'a pas été pris ou l'a été trop tardivement. La mise en place des missions régionales au 1^{er} janvier de cette année se fait sans le ministère chargé du travail et ses services régionaux. Les ministères techniques, agriculture, équipement, qui vont renforcer leurs services régionaux et départementaux par de profondes réformes de structure⁽⁴⁾ sont présents dans les missions, comme le sont le corps préfectoral, le corps des mines, les administrateurs de l'INSEE. Sur les 100 chargés de missions nommés le 1^{er} janvier 1965 auprès des 20 préfets de région (la région parisienne connaît un régime particulier et la Corse est rattaché à Provence-Alpes-Côte d'Azur), on ne compte qu'un seul

⁽¹⁾ Etude portant sur le devenir professionnel des jeunes candidats à un CAP ou un CFPA de la région Nord-Pas-de-Calais (Lille 1966).

⁽²⁾ Etude sur les métiers de la construction aéronautique (Toulouse 1968).

⁽³⁾ M. Gabriel Oheix, entré à l'inspection générale de la sécurité sociale à sa sortie de l'ENA, sera secrétaire général (1966) puis directeur général de l'AFPA (1971), directeur général du travail et de l'emploi (1973), délégué à l'emploi de 1975 à 1979.

⁽⁴⁾ Agriculture en 1964 et 65, Equipement en 1967. Dans les deux cas M. Edgar Pisani est le ministre en charge du département concerné.

inspecteur du travail (et aucun autre fonctionnaire du ministère). Dès lors, dans la plupart des régions, les analyses relatives au développement économique mais aussi à l'emploi seront conduites par d'autres que les responsables des services du travail.

De même, alors que les premiers textes concernant la formation professionnelle et la promotion sociale faisaient une place privilégiée au groupe régional permanent rassemblant essentiellement éducation nationale (DAFCO), travail (ERE), agronomie et au sein de celui-ci à l'inspecteur chargé de l'ERE ⁽¹⁾, très vite les textes issus de la loi du 16 juillet 1971 réduisent le rôle des services du travail à celui d'un service instructeur parmi d'autres, d'autant qu'après quelques hésitations, aucun rôle ne leur est donné dans le contrôle du financement de la formation continue par les employeurs.

Dans le même temps les directions régionales du travail héritent de tâches nouvelles et de nombreux agents contractuels leur sont affectés pour assurer l'instruction des dossiers (participation, Fonds national de l'emploi) et apporter un appui technique aux services déconcentrés (économistes, ingénieurs de prévention recrutés après l'intervention de la loi du 6 décembre 1976).

Dès 1973, une note de l'inspection générale (IGAS 3/73) réduit le rôle des échelons régionaux de l'emploi tout en étendant leur compétence aux études concernant le travail. Le décret du 27 novembre 1977 consacrera cette évolution. Mais les nouveaux ERET ne sont plus composés que d'un ou deux chargés d'études dans la plupart des régions et leur spécificité n'est plus guère reconnue. Les directeurs adjoints nommés dans les directions régionales en application du nouveau statut de l'inspection du travail de 1975 ne répondent pas toujours aux critères qui avaient présidé au choix des inspecteurs chargés des échelons et le partage des tâches n'est pas toujours facile avec les attachés de l'INSEE affectés dans les services régionaux du travail et de l'emploi conformément aux mesures prises dans le cadre du VIIe plan.

Dans la décennie 80 on ne parlera plus des ERET et la réorganisation de 1994 (décret du 28 décembre 1994 relatif aux services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) ne fera que consacrer une disparition effective depuis longtemps.

L'abandon des ambitions initiales ne doit pas faire oublier que les initiatives prises ont été riches d'enseignement malgré les lacunes et faiblesses soulignées et qu'elles ont permis à de jeunes fonctionnaires, titulaires ou contractuels, de faire leurs preuves et de jouer par la suite un rôle de premier plan dans les services du travail ou certains des organismes nouvellement institués. Brouillon inachevé et abandonné ou creuset de nouvelles pratiques administratives : l'une ou l'autre de ces formules peut être retenue pour qualifier les expériences menées dans les années soixante.

⁽¹⁾ cf. article 5 du décret du 16.09.1970 :

« Il est institué un secrétariat commun du groupe régional permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale et du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Le secrétaire du groupe et du comité est désigné par le préfet de région et assisté par l'inspecteur principal de l'enseignement technique chargé de l'échelon régional de l'éducation professionnelle et par l'inspecteur du travail chargé de l'échelon régional de l'emploi. »

Ce texte, devenu en 1973 l'article D.910-6 du code du travail, subsistera jusqu'à la publication du décret du 19 septembre 1983, consacrant l'existence, au sein du secrétariat général aux affaires régionales, du délégué régional à la formation continue. Il y avait toutefois longtemps que les dispositions de 1970 avaient cessé d'être effectivement appliquées.