



# Centenaire du Ministère du Travail 1906 - 2006

## Travail et main-d'œuvre en Ile-de-France

**Une tentative de relance du dialogue social :** La loi du 11 Février 1950

**Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE :** L'ordonnance du 13 Juillet 1967

Conférence-débat du 5 décembre 2006  
organisée par le comité d'histoire d'Ile-de-France

Document réalisé avec le soutien de la Direction régionale du travail,  
de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile de France

# SOMMAIRE

## CONFERENCE A L'OCCASION DU CENTENAIRE DE LA CREATION DU MINISTERE TRAVAIL - 1906-2006



**Ouverture**  
*Michel Lucas*

Page **5**



**Présentation de la conférence**  
*Bernard Laurençon*

Page **6**

### PREMIERE PARTIE



**Une tentative de relance du dialogue social** : La loi du 11 Février 1950 Page **8**

*Francis Hordern*

*I – Le contexte économique, politique et social* page 8

*II – Tentative de relance du dialogue social après la guerre* page 11

**Témoignages**

Page **17**



**Les apports de la loi de 1950 et le rôle des services**

Page **22**

*Synthèse par Bernard Laurençon*

→→→

## DEUXIEME PARTIE



### **Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE : L'ordonnance du 13 Juillet 1967** Page **27**

Martine Théveniaut

II - Clés de lecture historique : tendances longues et conjonctures page 27

II - Le contexte de la naissance de l'ANPE page 31

### **Témoignages** Page **36**



### **Une évolution et une naissance difficiles :** Page **44**

Synthèse par Dominique Guyot

I - La situation des bureaux de main-d'œuvre page 44

II - L'indispensable rénovation page 49

III - Le rapport Ortolé page 50

IV - La mise en place de l'ANPE : rupture et continuité ? page 51

### **Débat avec la salle** Page **53**



### **Conclusion** Page **56**

Marc Biehler



### **Remerciements** Page **58**

Bernard Laurençon



## Ouverture :

**Michel Lucas**, inspecteur général honoraire des affaires sociales, président du comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CHATEFP).

Bonjour. A plusieurs reprises au cours de cette période de préparation du Centenaire, nous avons alerté les responsables des services déconcentrés en leur disant : « Attention, le Centenaire ne doit pas être uniquement un évènement parisien ». Ce parisianisme a tellement de sens que nous avons la chance d'avoir aujourd'hui une nouvelle preuve du dynamisme du groupe régional de l'Île-de-France du comité d'histoire qui a préparé cette conférence, dont Bernard Laurençon vous indiquera le programme dans quelques instants.

Je voudrais seulement faire une remarque et vous donner quelques informations.

La remarque c'est que, au cours de toutes les manifestations préparées pour le Centenaire, que ce soit au niveau national ou dans un certain nombre de régions, on ne peut être que satisfait et heureux de la collaboration intense qu'il y a eu entre historiens et fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de ce ministère. Les échanges ont permis à la fois aux uns de mieux comprendre comment l'histoire expliquait certains faits actuels - on en verra encore un exemple dans un instant d'ailleurs - mais ils ont permis aussi aux historiens de mieux comprendre les difficultés, les obstacles que les fonctionnaires de ce ministère ont pu rencontrer pour faire évoluer la législation sociale.

Je crois donc que cette collaboration très efficace a permis de tisser des liens profonds. Il y avait déjà bien sûr une certaine expérience mais la préparation de ce Centenaire a permis de la renforcer.

Cela nous donne la possibilité d'envisager de nouveaux projets parce que, pour reprendre l'expression d'un ancien leader syndical : « Il y a encore du grain à moudre » dans l'histoire de notre ministère.

Cette manifestation est aussi pour moi l'occasion de vous donner quelques informations. Tout d'abord, à la suite d'une convention passée entre le comité d'histoire et les Presses universitaires de Rennes, une collection intitulée « Pour une histoire du Travail » a été créée et deux premiers ouvrages viennent d'être publiés. Il s'agit des souvenirs de Pierre Fournier *Quarante ans, place de Fontenoy*<sup>1</sup> et d'un ouvrage de Bruno Béthouart qui est un historien, *Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale de la Libération jusqu'au début de la V<sup>e</sup> République*<sup>2</sup>. Un troisième ouvrage issu des actes du colloque scientifique des 18 et 19 mai derniers doit être publié dans quelques semaines, sous la direction d'Alain Chatriot, d'Odile Join-Lambert et de Vincent Viet qui sont des historiens. Il s'intitulera *Les politiques du Travail de 1906 à 2006, Acteurs, institutions, réseaux*<sup>3</sup>. →→→

1 - P. FOURNIER, *Quarante ans, place de Fontenoy*, Rennes, PUR, 2006.

2 - B. BETHOUART, *Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, de la libération au début de la Ve République*, Rennes, PUR, 2006.

3 - A. CHATRIOT, O. JOIN-LAMBERT et V. VIET (dir.), *Les politiques du Travail (1906-2006) ; Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, PUR, 2006.

→→→

Donc, tant dans l'écrit que dans la parole, ce Centenaire du ministère aura été très productif.

Au niveau central, il est prévu de réunir en début d'année la commission scientifique puis le comité d'histoire, mais je souhaite surtout évoquer deux projets sur lesquels j'ai consulté quelques historiens, et qui sont susceptibles de constituer de nouvelles pistes de recherches.

Pour ma part, et *a posteriori* parce qu'il n'était plus possible de rattraper le coup, j'ai été un peu déçu que l'histoire du ministère reste très hexagonale. C'est pourquoi je pense que l'on pourrait envisager d'organiser un colloque sur la façon dont le droit du travail est apparu et s'est développé dans les anciennes colonies et dans les territoires d'Outre-mer.

L'on comblerait ainsi ce qui a peut-être été une lacune. Même si le ministère du Travail n'a été qu'associé à la préparation de ce droit, il n'est peut-être pas inutile de dire comment il s'est développé.

Ensuite, puisque l'on parle, comme cela va encore être le cas dans un instant, de la façon dont le dialogue social peut se développer, je crois qu'il serait intéressant de faire ou de pouvoir financer, des recherches sur la façon dont ont été élaborées quelques grandes lois ; comment elles sont nées, quels ont été les obstacles rencontrés au niveau de l'État, y a-t-il eu des arbitrages, pourquoi, comment cela a abouti ...? Cela permettrait aux acteurs actuels de mieux comprendre la façon de développer le dialogue social. Merci ■



## Présentation de la conférence

**Bernard Laurençon**, *Président du comité d'histoire d'Île-de-France*

Merci, Monsieur Lucas de vos propos.

Notre conférence va clore, en Île-de-France, l'année de la commémoration de la création du ministère du Travail en 1906, et le fait de nous retrouver dans cette salle Pierre Laroque, située place de Fontenoy qui désignait autrefois le siège du ministère du travail et de son administration centrale, est riche de sens pour nous.

Nous avons souhaité au niveau du comité régional d'histoire illustrer la contribution des services du ministère (administration centrale et services extérieurs) au rayonnement du ministère du Travail en recherchant deux moments historiques suffisamment récents de notre histoire pour pouvoir recueillir et entendre les témoignages d'hommes et de femmes qui ont travaillé dans nos services, à cette période.

C'est ainsi qu'avec le directeur régional du travail nous avons choisi de retenir deux périodes.

La première, importante, est celle qui a entouré la parution de la loi du 11 février 1950, qui se proposait de relancer les conventions collectives et la négociation entre partenaires sociaux. Elle créera le SMIG et proposera des procédures facultatives de médiation des conflits collectifs. Dans quel contexte ce texte est-il né ? Quels étaient les enjeux ? Quelle a été la contribution de notre ministère ? Comment a-t-elle été perçue dans les services ? Quelle fut sa réelle portée ? Et finalement, a-t-elle relancé le dialogue social ?

La deuxième période que nous examinerons est celle qui verra la disparition des bureaux de main-d'œuvre (les BMO), remplacés par l'ANPE, sous la pression

→→→



des problèmes d'emploi et la montée du chômage qui commençaient à se faire jour. Quelle était la situation des BMO, partie intégrante des services extérieurs ? Y avait-il urgence à réformer ces services ? Comment est née l'ordonnance du 13 juillet 1967 qui créa l'ANPE ? La collaboration entre les services départementaux du travail et les nouveaux responsables de l'ANPE a-t-elle été bien vécue ? Que sont devenus les agents des services extérieurs des BMO au moment de la mise en place de l'ANPE ? Ce sont autant de questions que nous essaierons d'aborder dans cette deuxième partie de notre conférence.

Pour ce faire, nous avons conçu cette conférence en sollicitant deux historiens spécialistes chacun dans son domaine, Francis Hordern, historien du droit, maître de conférences honoraire et président du conseil d'administration de l'Institut régional du travail de l'Université d'Aix-Marseille II pour le premier thème, et Martine Théveniaut, historienne du temps présent au Centre d'études sociologiques et des travaux de recherche appliqués (CESTA), pour le second.

Ils nous exposeront le contexte historique de ces périodes choisies et nous aiderons à mieux comprendre le pourquoi de ces deux événements. Puis, nous entendrons de nombreux extraits de témoignages recueillis auprès d'anciens agents de nos services, bien sûr en retraite, qui ont bien voulu consacrer une demi-journée pour faire revivre leurs souvenirs de cette époque, devant un micro tenu par une équipe du comité régional d'histoire, avec le concours d'un technicien de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), Christian Vacher que je remercie tout spécialement.

C'est, à notre connaissance, une innovation que de procéder ainsi au comité régional d'histoire de l'Île-de-France. Il a semblé important de donner la parole à des personnes qui ont contribué à façonner ce ministère par le simple exercice de leur profession : secrétaire, contrôleur, inspecteur du travail, chef de centre, prospecteur-placier, responsable syndical, et qui sont devenus par la suite, pour certains, responsables de service. Nous avons recueilli le témoignage de douze personnes dont l'âge allait de

65 à 92 ans. D'autres ont malheureusement disparu avant que nous ne les entendions, et notre collègue Pierre Fournier n'a pas eu le temps de voir éditer son ouvrage consacré aux quarante années passées place de Fontenoy, dont nous a parlé Michel Lucas. Certaines sont parmi nous dans cette salle et je les remercie vivement de leur contribution. D'autres n'ont pu faire le déplacement avec beaucoup de regrets, comme Yvonne Leclair et Jacky Forest.

Il nous a semblé important de mettre à votre disposition ces témoignages qui vont bien au-delà des extraits que vous allez entendre, en éditant un cédérom qui reprendra de larges extraits des témoignages recueillis. Avec le concours de la DRTEFP, de l'INTEFP, de l'AEHIT et du CHATEFP, nous joindrons ce cédérom au cahier qui reprendra l'intégralité de la conférence. L'intégralité des témoignages recueillis, qui représente plus de 250 pages, sera versée aux Archives nationales.

A l'issue de l'écoute de ces témoignages, Dominique Guyot et moi-même essaierons de dégager une synthèse de ces deux périodes, en mettant en valeur l'action de nos services, plus particulièrement en Île-de-France, même si la plupart de nos interlocuteurs ont connu d'autres affectations dans leur carrière. Puis, nous ouvrirons le débat avec la salle pour questionner nos intervenants ou apporter un éclairage sur telle ou telle période évoquée. Marc Biehler, directeur régional du travail, conclura ce colloque du Centenaire. Et nous nous retrouverons tous autour d'un cocktail à la cafétéria du ministère. Mais place au colloque. Et tout d'abord, je m'adresse à Francis Hordern. La loi du 11 février 1950 a-t-elle été une tentative de relance du dialogue social ? Éclairiez-nous sur le contexte socio-économique et politique de l'époque et donnez nous votre analyse. ■

# Une tentative de relance du dialogue social :

## LA LOI DU 11 FEVRIER 1950



**Francis Hordern\***

La législation concernant les conventions collectives a été suspendue pendant la guerre. En 1944-1945, le gouvernement provisoire du Général de Gaulle, les syndicats et les partis de gauche veulent la remettre en vigueur, mais d'autres réformes plus urgentes sont réalisées. C'est seulement en décembre 1946 qu'une première loi va inciter patrons et syndicats à négocier, par branche professionnelle, un statut des professions. Le patronat y est farouchement opposé. Malgré tout, les négociations démarrent mais sont très vite bloquées et, comme il n'est pas question de négocier les taux de salaires, qui sont fixés par l'administration, la loi est un échec.

En 1950, une nouvelle loi va reprendre les choses autrement et va permettre la négociation des salaires et libérer au maximum la négociation collective en instaurant, comme cela avait déjà été fait en 1936, une différence entre des conventions étendues et des conventions ordinaires ou simples. Le succès est mitigé, surtout au début de l'application de la loi. Mais, il y a, par la suite, dans les années 1953 et suivantes, un certain succès, malgré une opposition patronale toujours vive. Il faudra attendre les années soixante-huit pour voir démarrer, dans une période très difficile, des négociations d'un autre ordre réalisées au niveau

national et interprofessionnel. Je vais essayer de faire rapidement l'histoire de cette tentative de relance de la négociation collective après la Deuxième guerre mondiale, mais avant il faut rappeler le contexte économique, politique et social dans lequel se sont situées ces réformes.

### I – Le contexte économique, politique et social<sup>4</sup>

#### **La situation économique de 1945<sup>5</sup>**

1945-1950 est une période de reconstruction du pays qui se fait avec une population active stagnante et donc avec une pénurie de main-d'œuvre, mais une absence de chômage. Les conséquences en sont l'intensification du travail et la durée du travail qui s'alourdit. Le travail en équipes se développe ainsi que les trois-huit.

C'est aussi une période de rationnement, qui va durer jusqu'en 1949. Les prix montent, les salaires aussi, mais pas suffisamment et pas assez vite. L'inflation aggrave la situation précaire de la population.

Pour pallier tout cela, l'État intervient massivement. Il fixe les grands objectifs à atteindre et crée, en 1946, le

→→→

\* Francis Hordern, historien du droit, maître de conférences honoraire, ancien directeur de l'Institut régional du Travail (IRT) d'Aix-en-Provence – Université de la Méditerranée est président du Conseil d'administration de l'IRT et rédacteur en chef des "Cahiers de l'IRT".

Il est notamment l'auteur de "L'histoire du travail par les textes" en collaboration avec P. Barrau en 3 volumes (Cahiers de l'IRT, 1998, 1999 et 2000), d'une "Histoire de la formation continue" (Cahiers de l'IRT 2002 & 2003), d'une "Histoire du code du travail" (Cahier de l'IRT, 2006), "contrat de travail, lien de subordination et lois sociales" (in Du Droit du travail aux droits de l'Humanité, PUR, 2003).

A paraître : Le ministère du travail vu par les professeurs de droit des origines à 2004, (in Colloque de Lyon pour le centenaire du ministère du travail).

4 - Sur l'histoire de la IVe République, voir J-P. RIOUX, La France de la Quatrième République, t. 1, L'ardeur et la nécessité 1944-1952, Paris, Seuil, 1980 ; P. GOETSCHÉL et B. TOUCHEBOEUF, La IVe République. La France de la Libération à 1958, Paris, Le Livre de Poche, 2001.

5 - J-F. ECK, Histoire de l'économie française depuis 1945, Paris, Colin, 2000.

## Une tentative de relance du dialogue social



Commissariat au Plan<sup>6</sup>. Il étend le secteur public et nationalisé. Il contrôle les prix et les salaires. Il fait également une politique d'investissements, à la fois par des emprunts et par l'aide américaine (plan Marshall) : cela va permettre une importation de biens d'équipement américains et le financement de la modernisation.

A partir de 1949 et jusqu'en 1953, on entre dans un premier cycle de croissance qui démarre avec le plan Mayer<sup>7</sup> : suppression de la plupart des contrôles, augmentation des tarifs des entreprises publiques pour équilibrer leurs comptes, dévaluation, suppression de fonctionnaires, suppression des subventions aux entreprises, suppression du rationnement.

A partir de 1949, l'inflation baisse pour repartir en juin 1950<sup>8</sup>. Les prix reviennent des entreprises augmentent, ce qui entraîne une hausse des prix et une demande de hausse des salaires.

Le deuxième cycle de croissance durera de 1953 à 1958 et sera inauguré par trois années d'expansion dans la stabilité.

### La situation politique<sup>9</sup>

De 1945 à 1947, c'est la période du tripartisme. Depuis les premières élections de 1945, le pouvoir est partagé par les trois principaux partis élus qui sont le MRP, la SFIO et le PCF. Ils représentent entre 72 et 75 pour cent des voix et gouvernent en commun. L'année 1946 est une année électorale avec les deux votes constitutionnels et le vote pour l'Assemblée nationale.

La IV<sup>e</sup> République naît du vote de la Constitution du 27 octobre 1946 et des élections législatives du mois de novembre. Les nouvelles institutions se mettent en place au début de 1947. Le président de la République, Vincent Auriol, député socialiste, est élu en janvier 1947. Le premier président du Conseil,

Paul Ramadier, député socialiste, est également désigné en janvier et son ministre du Travail est Ambroise Croizat, député communiste.

L'année 1947 est une année charnière<sup>10</sup> sur le plan international comme sur le plan national.

Sur le plan international, c'est d'abord la rupture entre les vainqueurs de la guerre, la division du monde en deux blocs autour des États-Unis et de l'Union soviétique. La France glisse lentement, en 1947, dans le camp occidental. Au début de 1947, Truman, président des États-Unis, propose un plan d'aide à la reconstruction et au développement de l'Europe non communiste. Ce sera le plan Marshall.

En juin 1948, c'est le blocus de Berlin ; en avril 1949, l'adoption du pacte Atlantique. L'Europe de l'Ouest s'organise : constitution du Conseil de l'Europe en 1948, constitution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1950-1951. Enfin, en juin 1950, c'est le début de la guerre de Corée qui est considérée par beaucoup, à ce moment-là, comme le début d'une troisième guerre mondiale.

En France, dans le courant de l'année 1947, les communistes, qui participaient au gouvernement et à la reconstruction de la France, glissent dans l'opposition. Le premier signe fort est, au mois de mai 1947, le départ des ministres communistes du gouvernement, imposé par Ramadier. La participation du Parti communiste et de la CGT aux grèves massives de novembre-décembre 1947, marque la rupture définitive.

En avril 1947, à Strasbourg, le général de Gaulle annonce qu'il va constituer le Rassemblement du peuple français (RPF). Il est persuadé qu'un troisième conflit mondial va se produire et que la République est incapable d'y faire face. Il réclame la dissolution de l'Assemblée nationale et une nouvelle constitution. Les élections municipales d'octobre 1947 sont une grande victoire pour ses candidats<sup>11</sup>.



6 - Dont Jean Monnet sera le premier directeur.

7 - René Mayer, ministre radical des finances de novembre 1947 à juillet 1948, est un ardent défenseur de l'économie libérale. Son plan met fin « aux illusions collectives de la Libération ». Les radicaux qui avaient été écartés du pouvoir en 1944-1945 arrivent au gouvernement en 1948.

8 - Début de la guerre de Corée.

9 - P. FACON, *La IV<sup>e</sup> République, 1944-1958, De la Libération au 13 mai*, Paris, Pygmalion, 1997.

10 - S. BERSTEIN & P. MILZA (dir.), *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

11 - Les treize plus grandes villes de France dont Bordeaux, Marseille, Rennes, Strasbourg passent au RPF.

## Une tentative de relance du dialogue social



Devant cette double menace pour la Quatrième République naissante, tous ceux qui ne sont ni communistes ni gaullistes vont devoir former de nouvelles coalitions pour gouverner<sup>12</sup>. Le nouvel équilibre des forces politiques va s'appeler la Troisième Force qui gouvernera jusqu'aux élections législatives de juin 1951. Il va y avoir un renforcement du pôle libéral, anti dirigiste et conservateur, et on va assister à un glissement vers la droite qui se concrétisera, à partir de mars 1952, par le gouvernement de centre droit d'Antoine Pinay.

Le parti communiste garde un poids électoral très lourd avec environ un quart des suffrages. Quant au général de Gaulle, il arrête les activités du RPF en 1953 et laisse les députés de tendance gaulliste grossir le centre.

De novembre 1947 à février 1951 se succèdent les gouvernements Schuman, Queuille, Bidault, Plevin avec comme ministres du Travail : Daniel Mayer (mai 1947 à octobre 1949), puis Pierre Segelle (octobre 1949 à février 1950), tous deux socialistes, et, à partir de février 1950, Paul Bacon, député MRP.

### La situation sociale

#### 1 - Malaise social et grèves

C'est d'abord un malaise social important et des grèves. Après la bataille de la production à laquelle participent le Parti communiste et la CGT, entre 1945 et 1946, le climat social se détériore.

C'est, comme nous l'avons déjà vu, une période de forte inflation, de pénurie, de rationnement et de blocage des salaires. A partir de 1947, se développe un vaste mouvement social, alors que le

parti communiste et la CGT ne s'opposent plus aux grèves comme ils l'avaient fait en 1945 et même en 1946.

Le nombre de grèves est considérable<sup>13</sup>. Elles ont pour thème la défense du pouvoir d'achat et l'augmentation des salaires<sup>14</sup>, mais deviennent rapidement politiques.

En 1946, 528 grèves mobilisent 180 000 grévistes. En 1947, on passe à plus de 2 200 grèves mobilisant près de trois millions de grévistes, tandis qu'en 1948, 1 400 grèves mobilisent six millions et demi de grévistes. Il y a encore quatre millions de grévistes en 1949 et un million et demi en 1950.

En 1947, les grèves sont nombreuses dès le printemps, mais c'est à l'automne qu'elles prennent un caractère quasi insurrectionnel<sup>15</sup>. Cela débute à Marseille en novembre<sup>16</sup>, se généralise, puis s'éteint le 9 décembre. La violence est manifeste chez les grévistes et dans les forces de l'ordre. On déplore un mort à Marseille, trois à Valence et de nombreux blessés.

#### 2 - Le patronat<sup>17</sup>

Le patronat a accepté les réformes sociales de la Libération sans résistance, mais sans conviction<sup>18</sup>. Pour lui, c'est une bataille perdue, mais avec le temps, il espère pouvoir reconquérir le terrain abandonné.

Le CNPF est créé en 1946 pour assurer la coordination entre les groupements patronaux adhérents. En matière sociale, les patrons sont unis. La commission sociale du CNPF, présidée par Marcel Meunier, donne le ton. Ses recommandations sont largement suivies. →→→

12 - C'est le retour des radicaux au gouvernement.

13 - R. GOETZ-GIREY, *Le mouvement des grèves en France (1919-1962)*, Paris, CNRS, 1965.

14 - Pour 80 % d'entre elles.

15 - R. MENCHERINI, *Guerre froide, grèves rouges, Parti communiste, stalinisme et luttes sociales en France : les grèves « insurrectionnelles » de 1947-1948*, Paris, Syllepse, 1998. E. KOCHER-MARBOEUF, « Le maintien de l'ordre public lors des troubles de 1947 », in *L'année 1947*, op. cit. E. MECHOULAN, « Le pouvoir face aux grèves « insurrectionnelles » de novembre à décembre », in *L'année 1947*, op. cit.

16 - A la suite de l'augmentation de tarif des tramways marseillais.

17 - Sur l'histoire du patronat, voir : B. BRIZAY, *Le patronat. Histoire, structure, stratégie du CNPF*, Paris, Seuil, 1975. G. LEFRANC, *Les organisations patronales en France du passé au présent*, Paris, Payot, 1976. H. WEBER, *Le parti des patrons. Le CNPF (1946-1986)*, Paris, Seuil, 1986. J. MARSEILLE (dir.), *L'UIMM. Cent ans de vie sociale*, ADASE éd., 2000. J. GARRIGUES, *Les patrons et la politique. De Schneider à Seillières*, Paris, Perrin, 2002.

18 - H.-W. EHRMANN, *La politique du patronat français (1936-1955)*, Paris, Colin, 1959.

## Une tentative de relance du dialogue social



Le CNPF n'est pas partisan de la concertation sociale. Il préfère une loi à un accord imposé par les syndicats. Il est opposé à tout partage d'autorité et juge l'activité des syndicats néfaste pour les entreprises. Sa préférence naturelle le pousse vers des pratiques paternalistes. Il pense que seules les réformes accordées volontairement par les patrons amènent des améliorations durables du sort de l'ouvrier. Il estime que la législation nouvelle a détruit les bases de tout accord authentique. C'est pourquoi, il y a peu d'espoir d'un dialogue fécond entre patrons et ouvriers.

### 3 - Les syndicats ouvriers<sup>19</sup>

Après la guerre, la CGT compte environ quatre millions d'adhérents et les partisans communistes la dominant<sup>20</sup>. Une tendance minoritaire « Force ouvrière » se dégage en 1946. Elle correspond à la CGT réformiste de l'entre-deux-guerres.

La rupture est effective entre les deux courants en 1947. Elle aboutit à une scission et à la création d'un nouveau syndicat, la CGT-Force ouvrière en 1948<sup>21</sup>. En 1950, il est crédité de 350 000 adhérents. La scission a fait perdre un million et demi d'adhérents à la CGT, mais n'a pas conduit à la création d'une nouvelle grande centrale syndicale, car beaucoup d'anciens syndiqués à la CGT ont constitué des syndicats autonomes ou ont arrêté toute activité syndicale.

Avant la guerre, la CFTC était un syndicat chrétien formé surtout d'employés, mais il s'est transformé et

laïcisé sous la pression d'une majorité active et d'un afflux d'ouvriers<sup>22</sup>. En 1946, ce syndicat s'inspire encore de la morale chrétienne, mais il se laïcise rapidement et subit une grave crise interne. Il est crédité de 380 000 adhérents dans les années 1948.

En raison de ces crises, les syndicats ont perdu beaucoup de leur force et P.H. Williams peut écrire, en 1971, « A partir de 1948, ils [les syndicats] ne sont plus en mesure de défier le gouvernement, ni même de défendre contre le patronat les intérêts qu'ils représentaient<sup>23</sup> ».

## II - Tentative de relance du dialogue social après la guerre

Comment reprendre le dialogue social dans une période agitée de refondation du droit du travail, et permettre un retour à la négociation collective comme lors du Front populaire ? Faut-il remettre en vigueur la loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives ou est-il nécessaire d'élaborer une législation nouvelle ?<sup>24</sup> La réponse est venue en deux temps et en deux lois.

### La loi du 23 décembre 1946<sup>25</sup>

#### 1 - Vers une loi sur les conventions collectives

Au début de 1946, les syndicats réclament le retour à la négociation collective suspendue durant les



19 - D. LABBE, *Syndicats et syndiqués en France depuis 1945*, Paris, L'Harmattan, 1997. D. ANDOLFATTO & D. LABBE, *Histoire des syndicats (1906-2006)*, Paris, Seuil, 2006.

20 - M. DREYFUS, *Histoire de la CGT*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1995. D. ANDOLFATTO, « La CGT : audience et organisation dans les années 1950 », in *La CGT dans les années 50*, Rennes, PUR, 2005.

21 - M. DREYFUS, G. GAUTRON, J.L. ROBERT (dir.), *La naissance de Force-ouvrière. Autour de Robert Bothereau*, Rennes, PUR, 2003.

22 - G. ADAM, *La CFTC. 1940-1958. Histoire politique et idéologique*, Paris, PFNSP, 1964. A. BEVORT & D. LABBE, *La CFTC : organisation et audience depuis 1945*, Paris, Documentation française, 1992.

23 - P.-H. WILLIAMS, *La vie politique sous la IVe République*, Paris, PUF, 1971, p. 56.

24 - Sur l'histoire des conventions collectives de 1936, voir les publications récentes : M.-G. DEZES, « La préhistoire des conventions collectives françaises. Les idées et les lois, de la Révolution à la loi de 1950 », in *Les conventions collectives de branche : déclin ou renouveau ?*, Marseille, CEReQ, 1993. C. DIDRY & R. SALAIS, « L'écriture des conventions du travail entre le métier et l'industrie, un moment critique », in *Les conventions collectives de branche*, op. cit. C. DIDRY, « La nouvelle jeunesse des conventions collectives : la loi du 24 juin 1936 », in J.-P. LE CROM (dir.), *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Ed. de l'Atelier, 1998. F. HORDERN, « La loi du 24 juin 1936 » in P. BARRAU & F. HORDERN, *Histoire du travail par les textes, Cahiers de l'Institut régional du travail d'Aix-en-Provence n°8*, t. 2, 1999. C. DIDRY, « La convention collective en 1936, les deux registres d'une institution légale dans les conflits sociaux du Front populaire », in *Construction d'une histoire du droit du travail, Cahiers de l'IRT d'Aix-en-Provence n°8*, t. 3, 2001.

25 - P. BARRAU, « La loi du 23 décembre 1946 sur les conventions collectives », in P. BARRAU & F. HORDERN, *Histoire du travail par les textes, Cahiers de l'IRT d'Aix-en-Provence n°8*, t. 3, 2001.

## Une tentative de relance du dialogue social



hostilités. Ils veulent améliorer leur condition par des négociations sur les salaires et sur les conditions de travail. Ils ont le souvenir que les conventions collectives de 1936 ont amené un réel progrès social, alors que le régime réglementaire qui a été substitué aux conventions collectives est particulièrement rigide et ne permet pas de négocier, ni les salaires, ni les conditions de travail.

Le patronat estime que les conventions collectives feraient double emploi avec les lois existantes et qu'il n'y a pas urgence à entamer la négociation de conventions collectives<sup>26</sup>.

Le gouvernement est tenu de légiférer sur les conventions collectives avant le 31 décembre 1946, pour remplacer la législation de Vichy<sup>27</sup>. Mais il n'est pas prêt à accepter des négociations libres entre les partenaires sociaux, car il veut conserver le contrôle des prix et des salaires. Pourtant, devant les revendications ouvrières de plus en plus pressantes, il décide de faire voter une loi nouvelle, différente de celle de 1936, qui donnera une satisfaction de principe aux revendications ouvrières, sans toucher au contrôle des prix et des salaires.

Un projet de loi est très rapidement élaboré par Ambroise Croizat<sup>28</sup> et voté définitivement le 23 décembre 1946 alors que Daniel Mayer est devenu le nouveau ministre du Travail<sup>29</sup>. La loi est adoptée à l'unanimité et presque sans discussion à l'Assemblée nationale. Elle se substitue à la loi du 24 juin 1936 et à toute la législation antérieure<sup>30</sup>.

### 2 - La loi du 23 décembre 1946.

La loi du 23 décembre 1946 est, dans ses grandes lignes, proche de la loi du 24 juin 1936, mais s'en

éloigne sur plusieurs points importants<sup>31</sup>. Elle institue, selon les vœux de la CGT<sup>32</sup>, une hiérarchie entre les conventions collectives. Il est nécessaire de conclure d'abord des conventions collectives nationales, par branche d'activité. Des conventions régionales, locales ou d'établissement peuvent être conclues ensuite, mais elles ne seront que des avenants aux conventions collectives nationales.

Les conventions collectives ne seront applicables qu'après avoir reçu l'agrément du ministre du Travail, ce qui leur donne la valeur d'un règlement. Elles deviennent alors la loi de la profession.

La loi institue une Commission supérieure des conventions collectives, à composition tripartite, dont le rôle essentiel est de donner son avis au ministre du Travail sur l'agrément des conventions<sup>33</sup>.

Enfin, à titre provisoire, les conventions collectives ne peuvent contenir de dispositions concernant les salaires et les indemnités accessoires des salaires.

Seules les organisations syndicales les plus représentatives peuvent négocier et conclure des conventions. Il ne peut y avoir qu'une convention par branche professionnelle et elle doit régir l'ensemble des relations individuelles de travail<sup>34</sup>. Elle doit s'appliquer à toutes les catégories professionnelles, à tous les établissements et employeurs de la branche et à tous leurs salariés.

### 3 - L'application de la loi

La loi, hâtivement élaborée, a entraîné de nombreuses difficultés d'interprétation, mais elle s'est surtout heurtée au blocage des négociations par les patrons qui refusaient les revendications syndicales concernant les travailleurs dans leurs entreprises<sup>35</sup>. →→→

26 - C'est ce que décide le Conseil national du patronat français en novembre 1946.

27 - Le décret-loi du 10 novembre 1939 avait suspendu l'application des conventions collectives pendant la durée des hostilités et la loi du 10 mai 1946 avait décidé que la législation de Vichy devait être remplacée avant le 31 décembre 1946.

28 - Ministre du Travail du 24 juin 1946 au 16 décembre 1946 dans le cabinet Bidault.

29 - Le cabinet de Léon Blum dure du 16 décembre 1946 au 22 janvier 1947.

30 - Sur l'organisation et le fonctionnement du ministère du Travail à cette époque, voir : B. BETHOUART, *Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale de la Libération au début de la Ve République*, Rennes, PUR, 2006 et P. FOURNIER, *Quarante ans à Fontenoy*, Rennes, PUR, 2006.

31 - Voir les commentaires des juristes de l'époque : J. BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le nouveau statut des conventions collectives », *Droit social*, 1947. P. DURAND, « Pouvoir syndical et puissance publique : à propos de la loi du 23 décembre 1946 », *Recueil Dalloz*, 1947, Chr. 41 et suiv.

32 - Vœux formulés par la Commission administrative de la CGT le 6 novembre 1946. H. REYNAUD, *La Vie ouvrière*. 26 décembre 1946.

33 - Son statut a été précisé par un décret du 16 janvier 1947.

34 - La notion de « branche d'activité » était difficile à interpréter. La Commission supérieure des conventions collectives, le 8 février 1947, a établi une liste de vingt branches pour permettre de fixer le cadre de discussion des conventions, mais n'a pas précisé la notion.

35 - O. RAFFALOVICH, « La conclusion des conventions collectives de travail », *Revue française du travail*. 1949, n°1. R. JAUSSAUD, « Des difficultés d'application de la loi du 23 décembre 1946 sur les conventions collectives de travail », *Droit social*. n°3, mars 1949.

## Une tentative de relance du dialogue social



Dans un premier temps, les discussions n'ont pu démarrer, car il fallait d'abord déterminer quels syndicats ouvriers étaient habilités à y participer<sup>36</sup>. La question de la représentativité syndicale a finalement été tranchée par un arrêté du 8 avril 1948 qui reconnaissait la CGT, la CGT-FO, la CFTC et la CGC pour les cadres<sup>37</sup>. Les discussions en commissions mixtes ont alors pu commencer.

Mais très vite la négociation des « clauses générales »<sup>38</sup> a donné lieu à des désaccords irréductibles, particulièrement en matière de liberté syndicale et de contrôle des embauches et des licenciements par les syndicats<sup>39</sup>. Aussi, à part la négociation de quelques conventions de peu d'importance, la loi a été un échec total.

Enfin, la question essentielle des salaires ne pouvant être traitée par la négociation collective<sup>40</sup>, seule une évolution dans la politique économique du gouvernement et le vote d'une loi nouvelle pouvaient faire espérer un renouveau de la négociation collective<sup>41</sup>.

### La loi du 11 février 1950<sup>42</sup>

#### 1 - La préparation et le vote de la loi

Au début de 1949, la hausse des prix et le blocage des salaires entraînent une baisse du pouvoir d'achat

et un grave mécontentement populaire<sup>43</sup>. Les syndicats réclament un rajustement des salaires et un retour aux conventions collectives pour discuter librement des salaires. Le gouvernement décide le maintien du blocage, mais décide également d'un blocage des prix<sup>44</sup>.

En avril, la situation continue à se détériorer, les grèves se multiplient pour réclamer une majoration des salaires, une indemnité immédiate, l'instauration de l'échelle mobile des salaires et un retour aux conventions collectives libres.

Au même moment, le Conseil économique étudie la législation relative aux conventions collectives et dans son avis réclame un retour à la libre discussion des salaires, dans le cadre des conventions collectives, avec fixation d'un minimum vital<sup>45</sup>.

L'agitation sur les salaires et les demandes de retour aux négociations collectives s'amplifient. En juillet, l'attribution d'une prime de vacances aux salariés des régimes de sécurité sociale provoque une crise au sein du gouvernement qui craint la contagion de cette mesure, alors qu'il refuse toujours l'augmentation des salaires<sup>46</sup>.

Daniel Mayer, pour répondre aux demandes des salariés et des syndicats, fait préparer par ses services un projet de loi concernant les conventions



36 - Nous sommes, comme nous l'avons vu plus haut, dans une période de luttes intersyndicales violentes, de scission et de création de nouveaux syndicats : CGC, CGT-FO.

37 - C'est une décision conjointe du président du Conseil et du ministre du Travail. La question de la représentativité syndicale se pose depuis 1891 (création du Conseil supérieur du travail). Elle a fait l'objet de circulaires en 1936 et 1945, ainsi que d'une décision du 13 mars 1947, avant celle de 1948. Sur cette question, voir une synthèse récente dans L. BONNARD-PLANKE, *Droit et démocratie sociale*, Thèse Droit, Lille-2, 2004, p. 364 et suiv. A. CHATRIOT, « L'introuvable démocratie sociale : débats intellectuels, luttes politiques, acteurs sociaux et administratifs. 1944-1950 », in *Les politiques du travail (1906-2006)*, Rennes, PUR, 2006.

38 - On entend par « clauses générales », les clauses obligatoires devant figurer dans les conventions (art. 31. de la loi) : liberté syndicale et liberté d'opinion des travailleurs, salaires, conditions d'embauche et de licenciement, délai-congé, apprentissage et formation professionnelle dans l'entreprise, ou encore facultatives sur les délégués du personnel et du comité d'entreprise, etc.

39 - O. RAFFALOVICH, « La conclusion des conventions collectives de travail », art. cit., p. 5 et suiv.

40 - Il y a eu cependant une certaine consultation des partenaires sociaux, car la loi de 1946 (art. 7) décidait que les décrets de fixation des salaires devaient être pris après avis de la Commission supérieure des conventions collectives.

41 - C'est la thèse que soutenait R. JAUSSAUD, ancien directeur du travail au ministère du Travail, dans un article de *Droit social* de mars 1949, déjà cité.

42 - P. DURAND, *Traité de droit du travail*, t. 3, op.cit. M. DESPAX, *Conventions collectives, Traité de droit du travail*, t. 7, op. cit. M.-L. MORIN, « Démocratie sociale ou démocratie politique ? La loi 11 février 1950 sur les conventions collectives » in J.-P. LE CROM, *Deux siècles de droit de travail*, op. cit. P. BARRAU, « La loi 11 février 1950 » in *Histoire du droit du travail par les textes*, op. cit. J. MAGNIADAS, « La loi du 11 février 1950, pivot des relations sociales des années 1950 et au-delà », in *La CGT des années 50*, Rennes, PUR, 2005.

43 - La situation était déjà la même au deuxième semestre 1948, mais le gouvernement avait accepté en septembre, une hausse des salaires de 15 %. Voir plus haut et, pour une description plus détaillée, *L'Année politique 1948 et 1949*.

44 - Le gouvernement est divisé. Il y a lutte entre les ministres qui penchent pour un retour au libéralisme (radicaux et modérés) et ceux qui s'y refusent (parti socialiste et MRP).

45 - En février 1949, le député MRP, J. Dumas a déposé une proposition de loi pour « rendre aux travailleurs la liberté de discuter avec leurs patrons du taux de leurs salaires », cité par P. BARRAU, in *La loi du 11 février 1950*, op. cit.

46 - Sur le détail de cette crise, voir *L'Année politique 1949*, p. 128 à 132. L'incident a été provoqué par l'autorisation de la prime donnée par Daniel Mayer. Le gouvernement en sort affaibli.

## Une tentative de relance du dialogue social



collectives<sup>47</sup>. Il propose, sans succès, au gouvernement le 30 août, de revenir à une procédure de conciliation arbitrale et à la liberté des salaires dans le cadre des conventions collectives<sup>48</sup>.

Au cours de l'été, la situation politique et sociale se dégrade et entraîne, au début du mois d'octobre, une grave crise ministérielle. Elle commence par la démission d'Henri Queuille et se termine, trois semaines plus tard, par la formation d'un nouveau gouvernement présidé par le MRP, Georges Bidault<sup>49</sup>. Pour calmer les esprits, le gouvernement accorde une prime exceptionnelle aux salariés. Mais la mesure est insuffisante, car à défaut d'une augmentation des salaires, les syndicats réclament une prime mensuelle. Le 15 novembre, le syndicat FO décide d'une grève générale de protestation de 24 heures. La CGT décide d'y participer.

Tout en prévenant les grévistes que leurs jours de grève ne seront pas payés, le gouvernement adopte le 21 novembre un projet de loi sur les conventions collectives qu'il dépose le 23 novembre sur le bureau de l'Assemblée nationale avec demande d'urgence. L'opération est réussie car l'attention est détournée vers la discussion de ce projet.

Le gouvernement a fondu en un seul projet deux textes préparés par le ministère du Travail, concernant les conventions collectives d'une part, et la conciliation et l'arbitrage d'autre part<sup>50</sup>. Le projet sera suivi par Pierre Segelle, le nouveau ministre socialiste du Travail.

Le Conseil économique rend son avis le 30 novembre. La Commission du travail de l'Assemblée

présente le sien le 5 décembre<sup>51</sup>. La discussion a lieu à l'Assemblée à partir du 15 décembre et se poursuit jusqu'au 5 janvier 1950<sup>52</sup>. Le Conseil de la République en débat à son tour du 26 au 29 janvier et adopte, à la majorité absolue, un texte fortement modifié. Une deuxième lecture est donc nécessaire et a lieu devant l'Assemblée nationale, les 2 et 3 février. C'est alors qu'une nouvelle crise gouvernementale se produit. Elle est due à la démission du gouvernement des ministres socialistes, le 4 février. Un remaniement ministériel a lieu le 7 février pour remplacer les ministres démissionnaires. Le nouveau ministre du Travail, Paul Bacon, peut assister au vote final de la loi le 8 février. L'Assemblée finalement, reprend son texte primitif. C'est une coalition entre les socialistes, les communistes et le MRP qui l'emporte. Le tripartisme, déjà mort au gouvernement, vote là sa dernière loi qui marque la fin d'une époque.

### 2 - Les débats parlementaires

La loi a été votée assez rapidement, mais après de très vives discussions et des modifications importantes du projet initial<sup>53</sup>. Elle se compose de deux ensembles. Le premier porte sur les conventions collectives et sur la négociation des salaires. Le second sur les procédures de règlement des conflits collectifs. Elle comprend également un article, rattaché au deuxième ensemble, faisant de la grève une suspension du contrat de travail. Le texte provient d'un amendement présenté au cours de la discussion



47 - C'est l'équipe d'Olga Raffalovich (sous-directeur des relations professionnelles) et de Renée Petit qui en est chargée. Pierre FOURNIER en fait partie et décrit cette période dans ses mémoires : *Quarante ans place de Fontenoy*, op. cit. p. 87 à 92.

48 - C'est ce qu'il rappelle dans une lettre à Henri Queuille du 3 octobre 1949. Voir le texte dans *l'Année politique 1949*, p. 337 et 338.

49 - La composition politique est la même, mais Daniel Mayer contesté par les radicaux, s'est retiré. Il a été remplacé par Pierre Segelle, médecin, député socialiste, plus au courant des problèmes de sécurité sociale que de ceux du travail.

50 - Les procédures nées du Front populaire ont été suspendues par le décret-loi du 1er septembre 1939 pour la durée des hostilités. Sous le régime de Vichy, la Charte du Travail a prévu un mode de règlement des conflits, mais il a été abrogé. Le droit antérieur aux hostilités aurait dû s'appliquer. La loi du 23 décembre 1946 a maintenu la suspension du régime d'avant-guerre. Une loi nouvelle était donc nécessaire pour remettre en vigueur la législation du Front populaire ou pour rédiger un nouveau projet.

51 - Paul Bacon en est le rapporteur.

52 - Le retard dans la procédure d'urgence est dû au vote du budget pour 1950 qui s'est effectué au même moment.

53 - Sur les débats voir : M.-L. MORIN, *La loi du 11 février 1950*, art. cit. A. CHATRIOT, *L'introuvable démocratie sociale*, art. cit. *devoir*. A.N. 21J 225, 28 mars 1932.

## Une tentative de relance du dialogue social



devant l'Assemblée. Il n'avait été ni prévu, ni inscrit dans le projet gouvernemental<sup>54</sup>.

Les principaux débats ont porté sur :

- ✓ la place de la convention par rapport à la loi ;
- ✓ l'effet réglementaire de la convention et le rôle de l'État ;
- ✓ l'instauration du salaire minimum interprofessionnel garanti ;
- ✓ le monopole syndical et les conditions de leur représentativité ;
- ✓ l'arbitrage obligatoire, qui suspend le droit de grève, et qui a été retenu par le projet, calqué sur la loi de 1938 et appuyé par le patronat<sup>55</sup> ;
- ✓ le statut juridique de la grève.

### 3 - Le contenu de la loi

La loi reconnaît aux travailleurs un droit de négocier « l'ensemble de leurs conditions de travail et de leurs garanties sociales », puis elle étend très largement le champ de la négociation collective à l'industrie, commerces, agriculture, professions libérales, gens de maison, entreprises publiques sans statut.

Les deux principales nouveautés concernant les conventions collectives sont :

- ✓ libre négociation des salaires possible sans attendre l'élaboration des conventions complètes (art. 21) sous réserve de ne pas aller en-dessous d'un minimum appelé salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), dont le montant est décidé par le gouvernement, après consultation de la commission supérieure des conventions collectives ;

- ✓ l'institution de conventions collectives simples pour permettre les accords de salaires, mais aussi tous les accords partiels que la loi de 1946 ne permettait pas. Ces conventions peuvent être signées par un seul syndicat. Elles s'appliquent à tous les salariés des employeurs liés par l'accord<sup>56</sup>. L'exigence de représentativité syndicale n'est prévue que pour les conventions susceptibles d'extension.

En dehors de ces deux nouveautés, les conventions collectives étendues, prévues par les lois de 1936 et 1947, sont toujours possibles. Elles sont conclues par des commissions mixtes composées de délégués des organisations syndicales les plus représentatives. Elles doivent être signées par toutes les organisations syndicales.

La loi fixe, pour la première fois, les critères de représentativité des organisations syndicales : effectifs, indépendance, expérience et ancienneté du syndicat, attitude patriotique pendant l'Occupation<sup>57</sup>. Le règlement des conflits du travail se fait par une conciliation obligatoire dès le début d'un conflit, et par la possibilité d'arbitrage à la demande des parties.

Enfin, le rapport entre la grève et le contrat de travail est précisé après 45 ans de controverses. Depuis 1904, la jurisprudence de la Cour de cassation décidait que la grève rompt le contrat de travail. Une très longue polémique s'en est suivie entre juristes, syndicats, partis de gauche, patronat et Cour de cassation<sup>58</sup>. Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 semblait avoir réglé le problème<sup>59</sup>, mais certains niaient encore la portée de ce texte. Le



54 - « Une disposition nouvelle à laquelle nous n'avions pas pensé ». P. FOURNIER, *Quarante ans, place de Fontenoy*, op. cit. p. 89.

55 - Qui s'est heurté à une opposition très vive des organisations syndicales, appuyée par le Conseil économique et la commission du travail de l'Assemblée. Finalement, il a été remplacé par l'arbitrage facultatif et la tentative de conciliation obligatoire, à la suite d'un vote de l'Assemblée à une très forte majorité.

56 - C'est l'effet erga omnes de la convention, c'est-à-dire applicable à tous.

57 - Voir ce que nous avons déjà écrit à la note 37 ci-dessus. La notion de représentativité syndicale apparaît pour la première fois dans le Traité de Versailles (partie XIII). Un avis de la Cour permanente de justice internationale de La Haye du 31 juillet 1922 a précisé qu'il faut prendre en compte le nombre d'adhérents, le nombre et la qualité des fédérations de métier ou d'industrie, et l'importance de l'organisation. Pour la Cour, le nombre d'adhérents est un critère important mais non déterminant. En France, une circulaire du 17 août 1936, du ministre du travail, J-B. Lebas s'est référée à cet avis, mais y a vu une question d'espèce. La pratique qui a suivi a tenu compte du nombre d'adhérents, de l'importance des cotisations, de l'ancienneté du groupement et de la liberté d'adhésion (à l'égard des patrons). Le 23 mai 1945, une circulaire d'Alexandre Parodi, ministre du Travail, reprend cette énumération et y ajoute l'attitude patriotique du groupement et l'observation loyale des dispositions de l'épuration et sur la reconstitution des organisations syndicales. On est à une période où la CGT, très largement dominante en nombre, conteste la représentativité de la CFTC, puis de la CGC. Après la loi du 23 décembre 1946, le blocage de la discussion des conventions collectives (voir plus haut) oblige à de nouvelles précisions, d'autant plus que la scission de la CGT en 1947 et la création d'un nouveau syndicat, FO, décide le gouvernement à reconnaître comme représentatives la CGT, la CFTC, FO et la CGC.

58 - F. HORDERN, *Contrat de travail et droit de grève*. Cahiers de l'IRT d'Aix-en-Provence, n°12, 2004. L. BONNARD-PLANCKE, P.-Y. VERKINDT, « Planial, Wahl et les autres : la réception du fait de grève par la doctrine juridique (1864-1914) » in *Histoire, Justice et Travail*, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2005. F. HORDERN, « La grève, la jurisprudence et la doctrine « travailliste » en France de 1919 à 1939 », même ouvrage.

59 - Alinéa 7 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». Le Préambule de la Constitution de 1946. *Histoire, analyse et commentaire*, Paris, Dalloz, 2001, p. 69 et suiv.

## Une tentative de relance du dialogue social



tribunal civil de la Seine en 1948, à propos des grèves de novembre 1947, reprenait dans ses attendus les déclarations du gouvernement estimant qu'aucune sanction ne peut être prise pour faits de grève, sauf pour les auteurs d'entraves à la liberté du travail<sup>60</sup>. C'est pour mettre fin à cette controverse, qu'un amendement à la loi a été voté par l'Assemblée à une forte majorité<sup>61</sup>. L'article 4 de la loi déclare : « La grève ne rompt pas le contrat de travail, sauf faute lourde imputable au salarié »<sup>62</sup>.

Ce texte est fondamental car il fait de la grève une suspension du contrat de travail. Mais il laisse sans solution la question de la définition de la grève et de celle de la faute lourde.

### 4 - L'application de la loi

L'histoire des conventions collectives, après la loi 50-205 du 11 février 1950, (parue au JO du 12 février 1950 page 1688) n'est pas encore faite<sup>63</sup>. Beaucoup d'ouvrages et d'articles y font allusion, mais sans entrer dans le détail et l'on ne trouve pas d'étude systématique de cette question.

Dans un premier temps, c'est la question des salaires qui a donné lieu à négociations et c'est ce qui correspond à l'objectif premier du vote de cette loi. Dès le mois de février 1950, de nombreuses grèves réclament des négociations pour obtenir une augmentation de 15 % des salaires. Le patronat refuse mais il accepte une augmentation de 5 %. Très vite, la lutte essentielle porte sur le taux du SMIG et sur l'échelle mobile des salaires<sup>64</sup> qui est acceptée par le gouvernement Pinay en juillet 1952.

S'il y a peu de négociations concernant les conventions collectives avant 1953<sup>65</sup>, c'est la convention simple qui va devenir le droit commun de la négociation collective, la convention étendue restant beaucoup moins développée.

Dans la métallurgie, l'UIMM reprend les négociations au niveau régional et local menées par les Chambres syndicales territoriales<sup>66</sup>. Elles aboutissent en 1953 à la signature de deux conventions à Lille et à Arras, puis, quelques mois plus tard en Haute-Vienne, Haut-Rhin et Moselle. La signature de ce type de convention se poursuit entre 1954 et 1956. Au début de 1956, il existe dans la métallurgie, 74 conventions s'appliquant à 1 500 000 salariés, soit 90 % des effectifs.

A partir de 1955, à la suite d'importantes grèves dans la région de Nantes – Saint-Nazaire, on assiste à la signature de conventions d'entreprise destinées à organiser un contrefeu<sup>67</sup>. C'est l'accord Renault du 15 septembre 1955 qui inaugure une série d'accords. Mais, si le CNPF accepte, à l'exemple de l'UIMM, ces accords dans des cas qu'il estime exceptionnels, il insiste sur la primauté des conventions régionales et des conventions de branches professionnelles<sup>68</sup>.

Le règlement pacifique des conflits du travail, prévu par la loi, a été un échec complet. Entre 1950 et 1955, on compte 520 tentatives de conciliation<sup>69</sup> et six recours à l'arbitrage.

Enfin, l'article 31y de la loi du 11 février 1950 donnant aux inspecteurs et contrôleurs du travail compétence, pour contrôler l'application des dispositions des conventions collectives étendues, mériterait également une étude. →→→

60 - Tribunal civil de la Seine. 9 avril 1948. *Droit social*. 1948. p. 263 et suiv. Note P. DURAND. *Cour d'appel de Paris*. 13 juillet 1949. Recueil Dalloz. 1950-10.

61 - Malgré l'opposition du Conseil de la République.

62 - Pierre-Henri Teitgen, MRP, alors ministre d'État, a fait partie de la commission de rédaction du Préambule de la Constitution de 1946. Il intervient lors de la 2ème lecture de la loi de 1950 et justifie ainsi le vote de l'article 4 : « De la Libération au mois d'avril 1949, 18 décisions, dont 17 disent que la grève ne rompt pas le contrat de travail, et une seule admet la rupture. Pour assurer l'unité de la jurisprudence et éviter la confusion, il ne faut pas tolérer d'exception et fixer une fois pour toutes la solution légale ». *Ass. Nat.* 9 février 1950. p. 174 et suiv.

63 - On peut cependant se référer aux ouvrages fondamentaux parus après la loi : H.-W. EHRMANN, *La politique du patronat français (1936-1955)*, op.cit. F. SELLIER, *Stratégie de la lutte sociale*, Paris, Éditions ouvrières, 1961. G. ADAM, J.-D. REYNAUD & J.-M. VERDIER, *La négociation collective en France*, Paris, Éditions ouvrières, 1972.

64 - F. SELLIER, *Stratégie de la lutte sociale*. op.cit. p. 127 et suiv. J. MAGNIADAS, *La loi du 11 février 1950, pivot des relations sociales des années 1950 et au-delà*, art. cité.

65 - Sauf dans le textile et le travail maritime cf. R. VIAUD, *Le syndicalisme maritime français. Les organisations, les hommes, les luttes (1890-1950)*, Rennes, PUR, 2005.

66 - Sur la métallurgie, F. SELLIER, *Droit social*, septembre-octobre 1970 et L'UIMM. *Cent ans de vie sociale*, 2000, op. cit.

67 - « Ce fut l'avantage de l'accord Renault, au moment le plus critique des événements de l'automne 1955, d'avoir contribué à entraver l'agitation et la violence qui, venant de l'Ouest, gagnaient la région parisienne... d'avoir été à l'origine d'un calme social inespéré de beaucoup ». *L'année métallurgique*, 1957. p. 27.

68 - CNPF. Assemblée générale du 24 février 1956.

69 - Soit 5,4 % des conflits du travail.

## Une tentative de relance du dialogue social

→→→

### Bernard Laurençon

Merci pour cette fresque historique qui nous a replongé dans le contexte socio-économique et politique des années 50. Nous allons maintenant écouter quelques témoins que nous avons eu la

possibilité d'interroger ils vont nous faire entendre, à partir de quelques extraits, leur témoignage sur des points que nous avons retenus. Vous entendrez successivement : Nicole Burande, Geneviève Laléouse, Yvonne Leclair, Roxan Capmartin et Claude Chetcuti. ■

## Témoignages



**Nicole  
Burande**

*Madame Burande à quelle époque êtes-vous entrée au ministère ?*

Le 5 novembre 1945. Je faisais le secrétariat de groupe et celui de l'inspectrice. L'ambiance était très bonne et l'apprentissage du métier se faisait rapidement. Mlle Guillon m'a incitée fortement à préparer le concours de contrôleur que j'ai passé et j'ai été reclassée le premier janvier 1951. J'ai d'abord été affectée rue de Vaugirard, ensuite boulevard Haussmann, puis on est parti, le 15 juillet 1961, pour la rue Montmartre, à la direction de Paris.

*Est ce que vous aviez l'occasion d'assister à des réunions de commissions mixtes ?*

Bien sûr. J'en faisais même le compte rendu, c'est-à-dire je notais les articles, je ne pouvais pas tout noter, je n'étais pas sténo, mais on discutait pendant toute la matinée et à la fin on prenait article par article ce qu'on pouvait ajouter à la convention... j'étais à toutes ces réunions. [...] Mlle Bigueur entretenait d'excellentes relations tant avec les organisations patronales qu'avec les organisations ouvrières. J'ai d'ailleurs le nom des personnes qui y participaient : il y avait Madame Godeau, la secrétaire générale de la chambre syndicale de la couture parisienne et les représentants des syndicats ouvriers CGT, CGT-FO, CFTC.

Les discussions étaient très animées mais toujours dirigées adroitement par Mlle Bigueur qui avait le don de la conciliation. Pour le travail à domicile, il y avait énormément de travail. Il y avait tous les arrêtés préfectoraux. Ils étaient pris par département; vous avez dû connaître aussi cela. A Paris, il y en a eu des quantités, et là, Mlle Bigueur avait une adjointe Mme Perreau-Rocher qui était très connue et qui faisait aussi des commissions paritaires, des réunions paritaires où on discutait des temps de façons. Il y avait beaucoup d'ouvrières à domicile dans ce temps-là à Paris... Ce

→→→

→→→

n'était pas comparable. Vous voyiez des gens qui piquaient à la machine, quand vous passiez dans certaines rues du XXe : on piquait des chaussures, on piquait les soutiens-gorges, on travaillait à la machine devant les fenêtres.

*Donc l'inspecteur du travail pouvait se déplacer avec des membres de la commission pour calculer, expertiser le temps de travail ?*

Elle était contrôleuse du travail principale et avait le droit d'aller partout. Elle était chargée du travail à domicile, sous les ordres de Mlle Bigueur. Elle disait par exemple : on n'a rien sur la ganterie à la main ? il y avait le tricot, il y avait des quantités de choses qui se faisaient à la main. Vous allez trouver ça amusant, il y avait même les couronnes en perles faites à la main, par des femmes.



**Geneviève  
Laléouse**

J'ai été recrutée à l'inspection du travail comme inspectrice adjointe auxiliaire, sur titre ; nous étions une dizaine et comme j'avais des élèves je ne me suis pas présentée tout de suite. Il a fallu quand même que je me présente, c'était au mois de juin, j'ai pris mes fonctions le 5 juin.

*De quelle année ?*

1940. C'était le 5 juin 1940 et j'étais la dernière du groupe, qui se soit présentée, parce que le 10 juin,

*C'étaient des couronnes mortuaires ?*

Oui absolument, en perles et c'était fait à la main par des femmes. Il y en avait énormément. Des broderies, on n'en parle pas, surtout dans le Lyonnais ; des broderies, aussi bien religieuses que militaires. Il fallait que ce soit fait avec des fils d'or véritable, et entièrement à la main.

*Alors vous nous avez dit tout à l'heure que Mlle Bigueur avait l'occasion d'intervenir à Millau ?*

Oui. Elle a été nommée par le ministère du Travail. Mlle Bigueur faisait autorité dans le domaine du travail des femmes puisqu'en 1948, elle fut chargée par le ministère d'une mission d'arbitrage dans le conflit de la ganterie de Millau. Il y avait, semble-t-il à l'époque, un très gros conflit. Elle était en mission deux trois jours à Millau et elle a réglé le conflit. ■

on évacuait Paris et j'ai été évacuée évidemment comme tout le monde. C'est-à-dire en ce temps-là, si vous voulez l'inspection du travail n'était pas du tout organisée comme maintenant. Il y avait des « sections hommes » et des « sections femmes ». Les sections étaient beaucoup plus étendues ...

*Les sections femmes pour les inspectrices du travail s'occupaient uniquement des établissements de quel type ?*

Industriel et commercial bien sûr et tous les sièges sociaux. Et puis comme industrie, on avait le papier carton, je ne sais pas pourquoi, toute la couture bien sûr, tout ce qui a trait à l'habillement et à la parfumerie. J'ai eu une section, à ce moment-là comprenant le VIIIe arrondissement, un quartier du XVIe, Colombes, Bois-Colombes, la Garenne-Colombes, Vincennes et... c'est tout je crois. Il y avait des parfumeries, des papiers carton... et un jour on s'est dit qu'il fallait faire des conventions collectives dans les commerces de gros de tissus. Comme c'est moi qui les avais tous (parce que dans le Sentier, c'était tout le commerce de gros), on s'est dit peut être qu'on pourrait demander à Madame Laléouse... Et c'est comme ça que j'ai démarré. Cela

→→→

m'a passionnée, c'était ma première convention ; j'avais créé les premières réunions de commissions...

... de commissions mixtes ?

Oui et c'était régional, pour le commerce de gros de tissus. Et vraiment, pour moi c'était passionnant.

*Expliquez-moi comment cela se passait.*

C'est peut-être un peu spécial parce que pour les commerces de tissus c'était le contraire de ce qui se passe maintenant. Et pour travailler dans le commerce de tissus, ce qu'il faut c'est être malin, intelligent, bien élevé, bien habillé etc. mais passons. Mais il n'y a pas besoin d'études extraordinaires, du moment que vous étiez intelligent, donc souvent c'était des grouillots qui arrivaient.

*Des grouillots ?*

Des petits. Ils venaient pour aider les vendeurs à déplier ... Et ils finissaient souvent chefs de rayon. Ils faisaient toute leur carrière dans le même établissement ; c'était très paternaliste, mais paternaliste dans le bon sens du mot si vous voulez. C'était, c'est-à-dire qu'ils trouvaient que c'était normal, d'être le père de leur salarié, pas père de l'individu mais père du salarié et ils le suivaient, au besoin ils l'aidaient. Et c'était tout à fait normal. Donc, ils avaient un esprit qu'il n'y a peut-être plus maintenant.

*Donc vous étiez chargée en région parisienne de la convention collective du commerce de gros et des tissus.*

Tout à fait. Il y avait toute la convention à faire. Je devais la mettre sur pied de A à Z puisqu'il n'y avait rien du tout et ils s'arrangeaient toujours disons en famille. Ils avaient déjà des habitudes. Ils ont fait introduire leurs habitudes, ce qui était en dehors, en marge de la réglementation, de la loi comme vous dites. Ils les ont fait rentrer dans la convention collective, c'était normal. Et puis, il y avait des accords de salaire. Après ils ont continué à se réunir pour les salaires, parce que vous savez qu'il y avait eu une inflation à 15 % de l'an à une certaine période. Les réunions de salaires avaient lieu entre

les années 1950 et 1970, c'était au moins deux fois par an, parce qu'avec 15 % par an d'inflation, il fallait modifier au moins deux fois par an les salaires. Dans toutes les conventions que j'ai eues, il y avait toujours au moins deux réunions de salaires... Il y a eu les commerces de gros de tissus, c'était mon démarrage, j'ai eu ensuite... les agents de change, les agences de tourisme, les industries, et ça c'était national, l'industrie de la dentelle, du tulle et de la broderie.

*Était-ce une convention nationale ?*

Oui. J'ai eu aussi le cinéma. À un moment donné, il y a eu un conflit, un petit conflit sur des questions de salaires. Ça n'a pas duré très longtemps mais j'ai eu quand même pendant un certain temps la distribution du cinéma. J'ai eu les casinos mais c'était national aussi. Et puis j'ai démarré alors les conventions des assistantes sociales et des aides ménagères ; ce furent les dernières. ■

2ème Avenant AU PROTOCOLE DU 10 MAI 1951  
CONCERNANT LES PRIX DE PAGES DANS LES ATELIERS  
DE LA CONFÉDÉRATION POUR HOMMES TRAVAILLANT AUX PÉROES

APRÈS LES SOUSCRIPTIONS :

Le Syndicat de la Confédération pour Hommes de la Région Parisienne (C.O.T.) 3, rue du Château d'Éau à PARIS, représenté par M<sup>rs</sup> TIRMANUË MAX - ROSENFIELD MICHEL  
M<sup>lle</sup> LAM... PAUL JULIETTE - M<sup>lle</sup> YVETTE  
et le Syndicat des Façonniers de la Confédération du Têtement pour Hommes 14, rue de Valenciennes à PARIS, représenté par M<sup>rs</sup> SPARO MICHEL - SILBERBERG MAX - OSTROWIEZ MICHEL  
IGLICH NAOMIE

Il a été convenu ce qui suit :

Le prix des pièces figurant au barème établi en date du 6.11.1951 sont abrogés et remplacés par ceux figurant au barème établi ce jour, ci-dessous :

BARÈME	
1) VESTON.	
- Façonné :	
Régale.....	70.-
Requet.....	200.-
Salade.....	150.-
Grande Presse.....	160.-
Petite Presse.....	85.-
Tulle.....	80.-
Fourreau avec passement.....	85.-
Fourreau sans passement.....	75.-
Vol.....	55.-
Époulettes.....	65.-
Finitions avec déboutinage.....	80.-
Revers à la main.....	40.-
Revers à la machine.....	15.-
Manches avec ouvertures.....	35.-
Manches sans ouvertures.....	30.-
Pose des boutons.....	28.-
Bottonnières à la main.....	25.-
Piquage des bordes à la main.....	75.-
- Sport ou Gardé :	
1ère catégorie : 10 % diminution sur toutes les tâches.	
2ème catégorie : bon travail, 15 % diminution sur le paquet, le salade et la grande presse, et 10 % sur les autres tâches.	

COPIE DU PROTOCOLE DE LA CONFÉDÉRATION DES  
M<sup>rs</sup> DE LA RÉGION PARISIENNE DE LA CONFÉDÉRATION  
DES FAÇONNIERS DE LA CONFÉDÉRATION DU TÊTEMENT  
PARIS, le 10 - 1951

## Témoignages



**Yvonne  
Leclair**

Je suis entrée comme contrôleur à Clermont-Ferrand en mai 1943.

*Donc en pleine guerre ?*

Oui

*Quand vous arrivez à Clermont-Ferrand, vous avez un contact avec le directeur départemental, avec vos collègues ?*

Quand je suis allée voir l'inspecteur divisionnaire, il s'appelait M. Schipman, j'ai retrouvé son nom, et il avait un adjoint, c'était le divisionnaire adjoint qui était un ancien instituteur, M. Pic ; il y avait trois inspecteurs dont deux étaient d'anciens instituteurs, MM. Garnier et Verneyre, il y avait également un inspecteur adjoint qui venait d'être nommé contrôleur. Il s'appelait Pitiot, ou Petiot, je ne sais plus exactement. Arrivée à Clermont, c'était donc je pense la première fois qu'il recevait une femme pour ce métier-là. Et le divisionnaire m'a chargée du contrôle du travail à domicile dans les quatre départements de la région. C'est-à-dire qu'il y avait les chapelets à Ambert, la dentelle dans la Haute-Loire, la dentelle au fuseau. Il y avait les parapluies dans le Cantal et la coutellerie à,



**Roxan  
Capmartin**

Dès 1950, on a donné essentiellement aux inspecteurs de l'Île-de-France et notamment de Paris, la présidence de ces commissions mixtes... Le président est là pour

→→→

à Thiers où il y avait aussi du travail à domicile.

*Vous vous déplaciez comment ?*

En vélo. Ou alors par le train quand c'était possible mais ce n'était pas toujours possible parce que bien souvent les voies étaient bombardées et le train, ça ne marchait pas toujours... Le plus souvent c'était en vélo, heureusement que j'étais sportive.

*Et vous remplissiez déjà des états, qui récapitulaient, les contrôles ou les visites que vous faisiez ?*

Ah oui, oui. On faisait des états de visite chaque mois, en indiquant la liste des établissements, enfin les activités qu'on avait eues. Et c'est là que j'ai fait des arrêtés préfectoraux de salaires parce qu'il n'y en avait pas pour le travail à domicile. Les femmes faisaient ça en gardant leurs vaches, donc elles étaient payées je ne sais pas trop comment. Alors j'ai fait des arrêtés de salaires, ces arrêtés s'appelaient arrêtés préfectoraux de salaires.

*Sur quelle base vous inspiriez-vous pour faire ces arrêtés ?*

Pour les dentelles, par exemple, je connaissais un professeur de l'école professionnelle qui m'a fait des échantillons, indiquant le prix que ça devait être payé. Pour mes parapluies, je me le rappelle, il y avait une commission à la préfecture. Il y avait des représentants des syndicats qui représentaient les salariés. Oh il n'y en avait pas beaucoup parce que les ouvrières à domicile, elles n'étaient pas syndiquées. Le travail à domicile, vous savez c'était, même pour les salariés, considéré comme un complément, quelque chose d'imprévu, ça contribuait à faire bouillir la marmite et ce n'était pas considéré comme un vrai travail et, en général, d'ailleurs cela concernait des femmes. ■

assurer le bon ordre de la discussion, de la négociation mais aussi quand même pour, dans la partie finale, essayer de rapprocher les parties et arriver à un accord. C'est exactement son rôle, quoi qu'il pense du contenu de l'accord en tant que tel. Il n'a pas d'ailleurs à prendre parti. Dans ce domaine-là, et dès le début des années 50, les inspecteurs du travail ont joué un rôle très, très positif et continuent à le jouer puisqu'ils continuent à présider des commissions mixtes. Il peut avoir souvent un rôle d'incitateur, mais d'incitateur auprès de la partie patronale ou des parties patronales, parce que les organisations syndicales ouvrières sont toujours prêtes à négocier pour obtenir des avantages nouveaux. C'est le but de la convention collective. →→→



Lorsque j'étais directeur régional à Orléans, je présidais la commission mixte du travail temporaire. Je me rappelle être venu plusieurs fois rencontrer à l'époque les parties patronales ; ce n'était pas facile parce dans le travail temporaire il y avait, au départ, deux organisations syndicales patronales, l'UNETT et le PROMAT qui depuis ont fusionné. Elles étaient vraiment très antagonistes parce que l'une était née de la scission de l'autre. Et donc je me rappelle être venu souvent rencontrer, séparément d'ailleurs, les gens de l'UNETT et du PROMAT, pour savoir s'ils étaient prêts à aborder tel et tel point de la négociation, et avec quel état d'esprit...

En ce qui concerne les commissions régionales de conciliation, le président, peut jouer un rôle, mais ce rôle est limité. Finalement, ce sont les négociateurs eux-mêmes, aussi bien au niveau patronal que syndical, qui sont les véritables animateurs. Chaque fois qu'on avait un conflit qui durait plusieurs semaines, les parties aussi bien patronales que salariales avaient pour habitude de faire appel à la commission de conciliation. Il ne fallait jamais aller trop vite. Un conflit, ça mûrit. Comme il faut le laisser mûrir quand on intervient comme inspecteur du travail, il faut le laisser mûrir davantage pour réunir la commission de conciliation, parce que si on la réunit trop tôt finalement on a peu de chance d'aboutir...



**Claude  
Chetcuti**

En 1957 je me suis retrouvé jeune inspecteur à Clermont-Ferrand. Le bureau de main-d'œuvre n'était pas très important sur Clermont-Ferrand même. Il y avait quelques agents. Il était d'ailleurs confondu avec le service départemental de main-d'œuvre. On ne faisait pas trop la différence entre ce qui était activités départementales du type recrutement pour la formation professionnelle des adultes ou carte de travail étranger, et les guichets qui étaient tenus par trois ou quatre agents, sous la

La section départementale de conciliation de la Loire se réunissait depuis toujours, plusieurs fois par an pour prendre en charge le règlement des conflits. Et, pour l'avoir présidée pendant trois ans... au rythme de quatre à cinq réunions par an, j'ai dû connaître quinze conflits réglés en section départementale de conciliation. Je peux dire que, pour moi, c'était un outil très efficace. Pourquoi ? Parce que justement les parties à la commission, étaient des représentants des patrons et des salariés désignés à l'avance, qui n'étaient pas du tout parties au conflit. Ils avaient l'habitude de se retrouver à cette commission-là, et étaient là pour trouver une solution au conflit, de part et d'autre.

D'ailleurs le meilleur moment pour conclure c'est six heures du matin, quand on est là depuis la veille huit heures. Mais il y a un moment où on met en place une sorte de stratégie. La matinée ne sert à rien, chaque partie fait part de son point de vue. L'après-midi, on perd du temps, puis on stoppe pour aller dîner ; puis on reprend après dîner et là les gens commencent à dire « il faudrait peut-être arriver à un résultat ». Puis ça dure, ça dure toute la nuit. On fait monter des sandwiches, des caisses de bière, enfin on arrivait à une solution... ■

direction d'un contrôleur, qui recevaient le public pour les éventuels placements, et surtout peut-être pour quelques pointages obligatoires.

Je me souviens de la négociation à la Caisse d'Épargne de Paris qui portait à l'époque sur une revendication pour avoir les 35 heures, alors qu'on allait passer aux 39 heures (qui n'étaient pas encore acquises). Donc c'était pour les 35 heures. Les gens avaient des salaires extrêmement intéressants, vraiment ils étaient très au-dessus de tous les salaires de l'administration... J'avais constaté que les gens qui avaient 25 ans de présence, de simples ouvriers, employés qualifiés, gagnaient autant que moi, jeune directeur régional du travail à Paris, avec les primes bien sûr. Ils étaient d'ailleurs fort étonnés de la discussion de ce statut.

A propos de ce conflit, on s'est réuni je ne sais combien de soirs, au moins quatre ou cinq fois jusqu'à dix heures, onze heures. Il y a même eu un moment où on a passé toute une nuit de négociations jusqu'à six heures du matin. Et puis ils



## Témoignages



se sont séparés. Heureusement, on était un samedi matin et ils parlaient d'occuper les locaux ! Je leur ai conseillé de ne pas occuper les locaux de la direction du travail dans laquelle se déroulait la négociation. Ils voulaient garder prisonnier le président et le directeur général de la Caisse. Je leur ai expliqué que ça suffisait, on avait passé toute une nuit mais que c'était quand même chez moi que ça se passait et que le cabinet du ministre m'avait assuré qu'il me donnerait les forces de

l'ordre pour faire évacuer, ce qui n'était d'ailleurs pas vrai mais peu importe.

Finalement, ça a duré comme ça un certain nombre de jours et puis un beau jour après deux jours d'échec, ils ne sont réunis à nouveau sans moi, et là ils ont conclu un accord. Donc je crois que les procédures officielles arrivaient rarement à une conclusion mais faisaient que personne ne perdait la face, le gros problème, c'était de ne pas perdre la face. ■

## Les apports de la loi de 1950 et le rôle des services



Synthèse par : **Bernard Laurençon**

*Nous venons d'entendre une série de témoignages qui nous ont rappelé en quoi les services du travail ont pu favoriser l'expression du dialogue social. Je vais maintenant, en reprenant les apports de cette loi de 1950 et ces témoignages, montrer comment les services ont contribué à faire vivre cette nouvelle réglementation.*

### Les apports de la loi de 1950 et le rôle des services

Francis Hordern nous a rappelé dans son exposé le contexte socio-économique.

Nous sommes dans un climat social fortement dégradé, le nombre de grèves et de conflits est très important. La grande grève des mineurs vient juste de se terminer en 1948, puis c'est le textile qui est entré

en grève dans la période 1949 ainsi que les industries mécaniques et électriques, où nous retrouvons toujours le plus grand nombre de journées de travail perdues<sup>70</sup>.

Pour Daniel Mayer, ministre du Travail fin 1949, il faut relancer les conventions collectives et les négociations qui les sous-tendent : il passe commande à son administration centrale de préparer des textes. Pierre Fournier, un de nos illustres aînés, ancien directeur à l'administration centrale et qui



<sup>70</sup> - M. BRANCIARD, *Société française et lutte des classes, t. II. Chronique Sociale de France, p. 169.*

## Les apports de la loi de 1950 et le rôle des services



vient de nous quitter il y a tout juste quelques mois, témoigne dans son livre autobiographique: « Au cours de l'été de 1949 (on était sous un cabinet Queuille et le ministre était Daniel Mayer) on nous demanda de préparer un projet de loi pour une véritable remise en route des conventions collectives, la libre négociation des salaires et les procédures de règlement des conflits collectifs du travail. Ce fut, pour la petite équipe réunie autour d'Olga Raffalovich et de Renée Petit, l'occasion de mobiliser tous les enthousiasmes, toutes les capacités de travail, toutes les expériences accumulées depuis dix ans :1936, 1938, 1946 »<sup>71</sup>. C'est ainsi qu'on peut résumer tout le dynamisme qui va sous-tendre la loi de 1950.

Première innovation et Francis Hordern nous l'a expliqué, c'est la liberté conventionnelle, la liberté retrouvée avec possibilité de négocier des conventions dites «simples» au niveau de l'établissement, par opposition aux conventions de branches susceptibles d'extension qui avaient déjà été créées. Plus besoin d'intervention de l'État notamment pour les accords de salaires : un seul syndicat peut les négocier.

Deuxième innovation, l'accord s'applique à tous les salariés, mêmes non syndiqués, travaillant pour un employeur signataire de l'accord. La procédure d'extension qui couvre cette fois-ci tous les secteurs professionnels, permet toutefois à l'État d'intervenir pour le contrôle des clauses susceptibles d'extension à toute la profession de la branche concernée. À cette occasion, le législateur énonce les cinq critères de la représentativité syndicale qui sont toujours d'actualité même s'ils sont toujours en débat, notamment en cette période actuelle. Je vous rappelle que le dernier critère était l'attitude patriotique pendant l'Occupation, qui bien sûr, actuellement, n'a plus beaucoup de sens pour un certain nombre d'organisations syndicales. Les commissions mixtes par branches professionnelles peuvent être mises en place par l'administration du travail pour favoriser la reprise de la négociation.

Troisième innovation de cette loi du 11 février 50, c'est la création du SMIG (Salaire minimum interprofessionnel garanti), qui avait pour objectif de garantir et à partir de 1952 de maintenir le pouvoir

d'achat de tous les salariés. La Commission supérieure des conventions collectives, reprise de la loi de 1946, assurera l'examen de la majoration du salaire minimum qui sera proposée au gouvernement. Le « manœuvre balai »<sup>72</sup> devient la base de référence minimum et son budget doit pouvoir le faire vivre décentement : le SMIG est fixé le 23 août 1950 à 78 anciens francs de l'heure, soit 2,10 € actuels et à 13 520 anciens francs par mois soit 364 € actuels<sup>73</sup>. Très rapidement sera mise en place l'échelle mobile pour faire face à l'inflation qui pouvait atteindre, comme d'ailleurs Geneviève Laléouse le signalait dans son interview, 15 % l'an, et permettre une revalorisation du SMIG sur la base des fameux 213 articles dont l'INSEE assure le suivi et le pourcentage de revalorisation. Par ailleurs, la loi met fin à la procédure d'arbitrage obligatoire instaurée avant-guerre et prévoit désormais des procédures facultatives de conciliation qui resteront, comme l'a souligné Francis Hordern, peu utilisées, complétées en 1955 par l'instauration d'une procédure de médiation toujours en vigueur aujourd'hui.

Enfin, et cela a été souligné tout à l'heure, la loi consacre le principe de la non-rupture du contrat de travail en cas de grève.

Un bilan somme toute appréciable, qui marque un tournant dans la politique du ministère du Travail vis-à-vis des partenaires sociaux.

### **Comment cette nouvelle loi a-elle été perçue par nos services ?**

La parution de ce texte, même s'il fut apprécié par la suite comme une loi qui a donné un nouvel élan à la négociation salariale, n'est pas forcément la bienvenue. Les syndicats y voient une libéralisation des salaires, mais l'économie est encore encadrée par le contrôle des prix et les employeurs ne sont pas disposés à se lancer dans la grande négociation salariale. Il faudra attendre 1968 et un revirement du CNPF pour ouvrir une nouvelle ère de négociations salariales.

Pourtant nos services vont être sollicités et plus particulièrement en région Île-de-France mais la région administrative n'existe pas encore - il faudra attendre 1964 -, donc dans la circonscription de



<sup>71</sup> P. FOURNIER, *Quarante ans, place de Fontenoy, Rennes, PUR, 2006, p..87.*

<sup>72</sup> - P. FOURNIER, *op.cit. p. 89.*

<sup>73</sup> - P. FOURNIER, *op.cit. p. 91.*

## Les apports de la loi de 1950 et le rôle des services



l'inspection divisionnaire qui comprend le département de la Seine : Paris, la banlieue qui elle-même couvre la « petite couronne » de Boulogne à Créteil en passant par Nanterre, Montreuil et Saint-Denis, et le département de la Seine-et-Oise qui couvre Versailles, Corbeil, Étampes, Rueil-Malmaison...

C'est ce qui explique aussi la dimension des sections d'inspection, vous avez entendu le témoignage d'une des inspectrices, Geneviève Laléouse, qui allait du 11<sup>e</sup> arrondissement de Paris jusque dans les actuels Hauts-de-Seine. La nouvelle loi permet au ministère de relancer la négociation des conventions collectives en recourant à la mise en place de commissions mixtes présidées par un représentant du ministère, en général un inspecteur du travail connaissant bien tel ou tel secteur industriel ou commercial et qui aimait pratiquer ce que nous appellerions aujourd'hui « la concertation avec les partenaires sociaux ».

Bien sûr, les inspecteurs du travail, par leur pratique professionnelle, étaient les mieux placés et nombre d'entre eux ou d'entre elles ont été sollicités et plus particulièrement en région parisienne, proche des sièges des fédérations patronales et de salariés. C'était à l'administration de convoquer les différentes parties prenantes et il était plus facile de faire appel aux inspecteurs du travail de la région parisienne, au moins au départ, pour suivre ces négociations, sans oublier que les frais de déplacements étaient moindres. C'est ainsi que certains de nos collègues sont devenus de véritables spécialistes et ce, sur plusieurs années, assurant une référence reconnue de la part des partenaires sociaux. Nous avons rencontré une de ces inspectrices, Geneviève Laléouse, qui avait dans son champ de compétence la présidence et le suivi de huit conventions de branches : commerce de gros de tissus, agents de change, agences de tourisme, la distribution du cinéma, les assistantes sociales, les aides ménagères, les casinos et l'industrie de la dentelle.

Même si toutes les réunions étaient espacées, il fallait trouver des lieux de réunion. Au début au ministère, place Fontenoy, pour les conventions nationales puis dans les fédérations patronales ou de salariés ; il fallait assurer le suivi des discussions, les contacts préparatoires, les interventions en coulisse. Le téléphone portable n'existe pas à cette époque.

Comme en témoigne notre collègue, Roxan Capmartin qui a assuré pendant près de quinze ans

la présidence d'une ou plusieurs commissions mixtes, « le rôle du président ce n'est pas simplement de présider lors de la réunion de séance plénière mais d'avoir un rôle d'incitateur auprès de la partie patronale alors que les syndicats sont prêts à négocier des avantages nouveaux. Ce sont les parties qui négocient et obtiennent l'accord. Mais si une des parties devient réticente, à un moment donné, c'est le président qui peut donner le petit coup de pouce final pour arriver à la conclusion de l'accord ».

Nos services ont largement contribué à ce que ce dialogue entre partenaires sociaux aboutisse à des accords.

Nos collègues sont également sollicités pour vérifier l'application des arrêtés préfectoraux sur les salaires à domicile et évaluer, à la demande du préfet, la validation des temps retenus par ces arrêtés, telle Yvonne Leclair, première femme directeur régional du travail et qui surveillait quand elle a débuté dans le Puy-de-Dôme, l'application des arrêtés de salaires concernant les dentellières, les fabricants de chapelets et de parapluie. Mme Burande qui était secrétaire de groupe et secrétaire de Mlle Bigueur, inspectrice du travail à l'inspection divisionnaire de Paris, au poste de la réglementation du travail, nous a précisé qu'elle procédait à l'établissement des listes des classifications de postes de la confection militaire, de la chemiserie, de la broderie d'or et d'argent car tous les uniformes étaient brodés à la main et nos collègues lyonnais étaient aussi très impliqués dans cette branche.

Il y avait, comme vous l'avez entendu : « beaucoup d'ouvrières à domicile en ce temps-là à Paris, vous voyiez des gens qui piquaient à la machine. Quand vous passiez dans certaines rues du XX<sup>e</sup>, on piquait les chaussures, on piquait les soutiens-gorge, on travaillait à la machine devant les fenêtres ». Mme Burande assurait le compte-rendu des commissions mixtes présidées par Mlle Bigueur qui entretenait d'excellentes relations tant avec les organisations patronales qu'avec les organisations ouvrières.

À cette époque, en province comme en région parisienne, les réunions de services n'existaient pas ou pratiquement pas et les inspecteurs avaient une grande latitude dans le choix de leurs interventions dès lors qu'ils faisaient figurer leur activité sur des états de services dit « états 14, états 14 bis ».

Pour les contrôleurs, il semble qu'ils étaient même très





proches de leur inspecteur ou inspectrice y compris pour partager un même bureau dans certains cas, et que la répartition des visites tenait compte de la prédominance de la main-d'œuvre masculine ou féminine pour arrêter le choix.

Ainsi sur Paris les sections du centre (commerces, grands magasins) étaient confiées aux inspectrices alors que les arrondissements périphériques, plus industriels, étaient confiés aux inspecteurs. Et l'on retrouvait ce clivage pour le choix des présidents de commission mixte sollicités par la hiérarchie (inspecteur divisionnaire ou administration centrale). Je reprendrai une citation de Roxan Capmartin disant « dès le début des années 50, les inspecteurs ont joué un rôle très positif et continu, je crois, à le jouer, puisqu'ils continuent à présider ces commissions mixtes ». Sur le terrain, la loi du 11 février 1950 donnait la possibilité aux inspecteurs du travail de contrôler l'application des conventions collectives.

Claude Chetcuti, lorsqu'il s'est retrouvé jeune inspecteur en 1957 à Clermont Ferrand chargé de contrôler les scieries, notamment les petites qui avaient du mal à appliquer les nouveaux minima de la convention collective des travaux mécanique du bois, disait "Ils ont été appliqués plus rapidement grâce à l'inspection du travail qui était le seul organe de contrôle et qui pouvait faire appliquer une convention collective qui avait encore quelques avantages, tous les coefficients n'étaient pas encore « bouffés » par le SMIC.

### **Quelle a été l'intervention des services dans les conflits ?**

La loi de 1950 règle-t-elle ou tente-t-elle d'apporter des solutions au règlement des conflits ? Cette loi portait un titre II intitulé « Des procédures de règlement des conflits du travail », suivi de cinq chapitres dont ceux sur les procédures de la conciliation, d'arbitrage, de la Cour supérieure d'arbitrage<sup>74</sup>. Mais ces dispositions facultatives ont été quelque peu boudées par les partenaires sociaux

qui ne voyaient pas forcément d'un bon œil un encadrement étatique de la résolution des conflits. Roxan Capmartin témoigne : « à ma connaissance cette procédure a assez peu fonctionné au départ. Parce qu'on fait appel à la commission régionale ou départementale de conciliation que dans la mesure où tous les autres moyens de règlement de conflit n'ont pu aboutir, y compris l'intervention de l'inspecteur du travail en tant que conciliateur amiable ». Ce recours amiable ou sollicité par l'une des parties dans les conflits a toujours été un axe d'intervention majeur des services du travail et notamment de l'inspection. « J'ai eu la chance, témoigne Roxan Capmartin, à la fin des années 70 de me retrouver comme directeur départemental de la Loire à Saint-Etienne. Il y avait une forte tradition de fonctionnement de la section départementale de conciliation. Chaque fois qu'on avait un conflit qui durait plusieurs semaines les parties aussi bien patronales que salariales avaient pour habitude de faire appel à la commission de conciliation. Alors, il ne fallait jamais aller trop vite ; un conflit, ça doit mûrir. Comme il fallait le laisser mûrir quand on intervient comme inspecteur du travail, il faut le laisser mûrir davantage pour réunir la commission de conciliation, parce que si on la réunissait trop tôt, on avait finalement peu de chance d'aboutir ».

On retrouve là toute l'expérience dont ont fait preuve nos collègues pour contribuer efficacement à la recherche de solutions dans les conflits collectifs du travail en s'appuyant tout à la fois sur la loi et sur la connaissance du terrain.

Claude Chetcuti revient sur l'origine de la procédure de la médiation : « la médiation c'est un décret de 55, dit-il, parce qu'on n'arrivait pas à trouver de solution aux conflits de Nantes. Et donc on a créé un texte, celui de 1955 ; l'arbitrage facultatif n'a été utilisé qu'en agriculture. Il y a eu d'autres médiations informelles dans les années 70 mais pas dans le cadre juridique... Puis les usines Ducellier, en Val-de-Loire, se sont mises en grève et notre collègue Salmon, alors inspecteur général ou directeur du Centre de formation des inspecteurs du travail, est



74 - Voir le journal officiel du 12 février 1950. P 1688 et suivantes.

## Les apports de la loi de 1950 et le rôle des services



intervenu en amiable conciliateur. Il a été délégué par le ministre comme négociateur informel. Il n'y a pas eu juridiquement de médiation ».

Les procédures de médiation aboutissaient bien souvent à un échec. « Assez fréquemment, nous dit Claude Chetcuti, le schéma de commission de conciliation faisait que finalement on n'arrivait pas à un résultat ; donc la commission ne faisait que constater un procès-verbal de carence. Mais c'était aussi une façon de s'en sortir, quand on n'était pas arrivé à trouver une solution dans l'entreprise. »

C'est sans doute moins au titre d'une loi qui venait de sortir dans un climat social et politique assez tendu – nous sommes en pleine période de guerre froide – qu'au motif de l'implication personnelle des inspecteurs et inspectrices de l'époque que les services du travail ont concouru à une lente relance du dialogue social qui se développera jusqu'en mai 1968.

### Que sommes-nous tentés de conclure ?

Finalement le grand apport de cette loi ne fut pas celui attendu par le législateur : le nombre de conventions collectives, comme l'a souligné Francis Hordern tout à l'heure, dans les premières années a été relativement faible : entre 1950 et 1953 il n'y eut que 166 conventions dont 6 étendues. À l'inverse les accords de salaires libres cette fois-ci furent très nombreux, près de 400 à la fin de 1950<sup>75</sup>. De grands accords d'entreprise tel l'accord Renault sur la troisième semaine de congés payés en 1955, vont devenir une référence nationale entraînant le législateur à reprendre son contenu dans le code du travail comme un nouveau minima.

Dans le domaine de la prévoyance sociale, des accords interprofessionnels importants ont été conclus comme celui de l'assurance chômage le 31 décembre 1958, ceux sur les retraites complémentaires le 8 décembre 1961<sup>76</sup>.

Le législateur a impulsé un tournant par sa loi sur les

accords collectifs en rendant une liberté conventionnelle que la période précédente avait restreinte au profit d'un dirigisme lié aux conditions économiques d'après guerre. Les services du ministère du Travail vont pleinement s'inscrire dans cette tendance pour favoriser le dialogue social, même si ce terme n'était pas encore de mode à cette époque. Cette loi va amorcer une concertation plus grande entre administration centrale et services déconcentrés.

Mais le chemin sera encore long à parcourir pour que cet échange ait pleinement lieu. Comme le note Claude Chetcuti à cette époque, l'administration centrale pondait des textes et les services déconcentrés les appliquaient. Pour la centrale c'était toujours l'inspecteur divisionnaire ou le directeur départemental qui représentait le ministre et pourtant c'étaient les inspecteurs du travail et leurs collègues contrôleurs qui tentaient de faire respecter la loi, au jour le jour, par les partenaires sociaux.

La région Île-de-France et l'administration centrale ont sans doute joué un rôle prépondérant dans la mise à disposition d'hommes et de femmes motivés pour promouvoir le développement des conventions collectives et la résolution des conflits sociaux. ■

75 - M. BRANCIARD, *Société française et lutte des classes*, t. II. *Chronique Sociale de France*.

76 - M-L. MORIN, « Démocratie sociale ou démocratie politique ? La loi 11 février 1950 sur les conventions collectives » in J.-P. LE CROM, (dir.), *Deux siècles de droit de travail*.

# Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE

## L'ORDONNANCE DU 13 JUILLET 1967



**Martine  
Théveniaut \***

Bonjour, je suis heureuse de cette occasion de vous parler des résultats d'un travail réalisé il y a vingt ans. Il avait circulé au moment de sa réalisation. Toutes les personnes interviewées et les services centraux de l'ANPE ont eu un exemplaire du rapport, mais il n'a pas été diffusé plus largement. Il fallait sans doute attendre que le ministère du Travail ait cent ans, pour qu'il refasse surface, grâce à la vigilance de Dominique Guyot. C'est lui qui a retrouvé un témoin de cette époque, Jean Médard, que j'avais interviewé et que beaucoup d'entre vous connaissent. Résistant pendant la guerre, il a vécu la transition des Bureaux de main-d'œuvre jusqu'à l'ANPE où il a terminé sa carrière.

En tant qu'historienne du temps présent, je salue l'initiative de votre comité d'histoire et sa volonté de « remettre en mémoire », en faisant place à l'échange a *posteriori* entre ceux qui ont vécu et fabriqué l'histoire des services de placement. Je suis sensible à la préoccupation qui vous anime de mettre ainsi la mémoire au service de l'avenir. Votre initiative permet de mieux comprendre cette période, peu présente dans les souvenirs aujourd'hui.

Si l'on s'en tenait à l'image souvent associée à « la question du chômage », celle des chiffres, des statistiques servant de thermomètre de la santé du travail, on passerait à côté de l'essentiel. Le placement, comme le dialogue social, est affaire de relations, relations entre personnes, relations sociales autour d'enjeux de conciliation, avec leur part de divergences et de conflictualité. La première séquence de cet après-midi l'a remis en mémoire. L'intermédiation dans les questions du travail, c'est un

véritable métier, ce sont des métiers de la relation. C'était sans doute plus sensible à l'époque où le nombre de personnes au chômage n'atteignait pas aussi massivement les gens en âge de travailler. Beaucoup de choses ont déjà été dites sur le contexte par le précédent orateur, je n'y reviendrai pas. Dominique Guyot va aborder avec précision certains points que je ne ferai donc qu'évoquer dans mon intervention. Je vais me concentrer sur quelques grandes têtes de chapitres.

### I - Clés de lecture historique : tendances longues et conjonctures

Comment la question du placement public est-elle apparue, car, au fond, le rapprochement entre la demande et l'offre de travail a toujours existé ? Comment est-on passé de « la main-d'œuvre » à « l'emploi » dans les conceptions et dans la gestion publique ? De quoi héritons-nous aujourd'hui comme organisation ?

### **Le chômeur statistique, né en 1896, est le point de départ de l'intervention des pouvoirs publics dans la question de l'utilisation de la main-d'œuvre**

Des chômeurs, il y en a toujours eu. Des gens qui travaillent, qui ne travaillent pas, qui travaillent partiellement, selon la saisonnalité de l'activité, il y en

→→→

\* Martine Théveniaut, historienne du temps présent au Centre d'études sociologiques et travaux de recherche appliqués (Centre ESTA) travaille sur des questions de coopération territoriale autour des thèmes du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle a publié, en 1991, aux Éditions de L'Harmattan avec le soutien de la mission de la recherche du ministère, un ouvrage : *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*. Elle est aussi l'auteur d'une étude historique restée inédite et effectuée en 1988 à la demande de l'ANPE, "L'ANPE a 20 ans".

## Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE



a toujours eu. Le « chômeur statistique », lui, n'a pas toujours existé. La catégorie est créée comme objet de politiques publiques pour le recensement de 1896. Jusqu'alors il faisait partie des atypiques, « les professions inconnues, les enfants trouvés, les internés, les sans profession parmi lesquels les saltimbanques, les bohémiens, les filles publiques et les vagabonds ». Les chômeurs, à cette époque-là, au fond sont des inclassables. La question est ouverte en même temps que celle de l'intervention des pouvoirs publics. En cas de crises industrielles, fréquentes à l'époque, comment atténuer les conséquences les plus dramatiques du chômage, pour les personnes et pour l'ordre public ? L'idée qui prévaut au moment où l'on met en place l'Office du travail et le Conseil supérieur du Travail<sup>77</sup> est de disposer d'un « capital de réserve » pour des travaux à faire exécuter dans les périodes de forte intensité de chômage.

### **Les contours de l'intervention publique sont dessinés dans l'Entre-deux-guerres**

Dès le début du XXe siècle, l'aide publique d'un côté, le placement de l'autre, nés de façon parallèle, sont mariés sans consentement mutuel par les pouvoirs publics, au moment où se mettent en place les « Caisses de secours contre le chômage involontaire » (décret du 9 septembre 1905), à la demande du Conseil supérieur du travail. Les caisses locales sont placées sous le contrôle municipal. La mesure encourage les caisses interdépartementales et nationales dans l'attribution des subventions. Le principe prédominant est celui de l'assurance et de la répartition des risques plutôt que l'assistance. Cette dernière fait son entrée en force dans la gestion publique avec la création d'un Fonds national de chômage, avec la Première guerre mondiale. Le gouvernement apporte son appui aux municipalités

en ouvrant droit au chômage pour des personnes, dans une profession où la guerre a suspendu l'activité (décret 24 novembre 1914). De nouvelles définitions du chômeur (plus strictes) s'appliquent pour ouvrir droit à indemnisation. Le fonds n'est pas supprimé avec la fin de la guerre. Au fil des décennies, la complication rend la situation illisible et facilite les décisions arbitraires qui ouvrent des droits, puis taillent dans le vif, en fonction des aléas que rencontrent les finances publiques. Dès les années 30, les observateurs déplorent la complexité et l'incohérence de la gestion du fonds national rendant son application impossible<sup>78</sup>.

Dès les années 1920, l'accès aux subsides rend l'inscription à l'Office de placement obligatoire, alors que la conjonction des deux n'a rien qui aille de soi. C'est intéressant de le noter parce qu'aujourd'hui, la pertinence de cette articulation fait toujours débat entre l'ANPE et l'UNEDIC.

Le contrôle de la main-d'œuvre étrangère, longtemps du ressort des services de placement, même après la Deuxième guerre mondiale a été officialisé dans le cadre de la loi de préférence nationale de 1932 qui en consacre l'usage antérieur.

On peut dire que, dès les années 30, ce qui caractérise la conception du placement public, à des variantes près, est en place. Vous serez étonnés de découvrir qu'un dénommé Claude Lasry, juriste, a écrit ce texte en 1938<sup>79</sup> : « Il suffit de ramener le fléau du chômage au constat élémentaire que l'activité économique ne correspond pas à un volume d'emploi suffisant pour occuper toute la population apte à travailler. Les moyens de le combattre s'énoncent d'eux-mêmes. Les pouvoirs publics peuvent en constater l'existence et en combattre les conséquences sociales, par l'octroi d'un secours. Ils peuvent aussi prendre des mesures plus actives destinées à augmenter le volume d'emploi pour qu'il corresponde à celui de la population active ou alors réduire le nombre d'individus ayant le droit ou le



77 - En janvier 1891, les parlementaires décident la création d'un Conseil supérieur du travail, « chargé d'apporter au ministre un appui indépendant, éclairé et impartial. Il ne doit pas être l'organe exclusif des revendications ou des intérêts d'une classe particulière ». Il est composé de députés, de spécialistes, de patrons et d'ouvriers, il est consultatif. Sa composition rend son indépendance problématique, comme le soulignent déjà des articles de l'époque. La même année, l'Office du travail est créé. Il a pour mission de « recueillir, coordonner et publier toutes les informations relatives au travail, notamment en ce qui concerne l'état et le développement de la production, l'organisation et la rémunération du travail, ses rapports avec le capital, la condition des ouvriers, la situation comparée du travail en France et à l'étranger, et d'effectuer tous travaux se rattachant à cet ordre d'idées qui lui seraient demandés par le ministre du commerce, de l'industrie et des colonies ».

78 - C. LASRY, *Lutte contre le chômage et finances publiques, 1929-1937*, Paris, LGDL, 1938, p. 199.

79 - C. LASRY, *op. cit.*



désir ou le besoin de travailler. Les pouvoirs publics peuvent en somme soit augmenter l'offre, soit diminuer la demande d'emploi sur le marché du travail. Mais, avant cela, ils peuvent réaliser, le mieux possible, une utilisation intégrale de l'offre disponible (placement, orientation, instruction professionnelle) ou encore réduire le nombre d'heures de travail pouvant être effectué par chaque individu employé ». Qu'y a-t-il de très différent aujourd'hui dans les fondamentaux de la politique de placement de la main-d'œuvre ? La continuité est extraordinaire.

Les conjonctures et les événements historiques ont ensuite bousculé les administrations en charge de ces questions, mais il s'agit d'adaptations à des contextes qui s'imposent, sans modifier les fondamentaux de référence.

### **De la Deuxième guerre mondiale à l'après-guerre**

Elle a déterminé une concentration des pouvoirs au ministère du Travail. Jacques Desmarest<sup>80</sup> parle d'« unité de commandement ». La situation de guerre l'impose, dit-il. La centralisation pratiquement complète des fonctions de contrôle de la main-d'œuvre date de cette époque, sous la pression de l'occupant et des besoins de l'économie du temps de guerre. Le décret-loi du 13 avril 1939 concentre sous son autorité la mobilisation de la main-d'œuvre française, étrangère et coloniale, le recensement des personnes non soumises aux obligations militaires, la centralisation des renseignements relatifs aux besoins des industries de guerre, l'agriculture et les travaux publics et la répartition entre les ministères utilisateurs. Les services de placement sont les intermédiaires de la réponse aux besoins de l'occupant. Il doit être traité comme « un employeur ordinaire ». Il a aussi la mission d'organiser la formation professionnelle et de fixer l'essentiel des conditions de travail pour les diverses catégories de salariés. La loi du 10 octobre 1940 voit l'aboutissement de « la fusion » des organismes de placement et d'indemnisation du chômage. Mêmes les entreprises sont soumises aux contrôles de l'embauche (interdiction d'annonce de presse ou

autre publicité...). Ces mesures et la situation de guerre ont pour effet d'abolir la plupart des libertés antérieures des salariés. Les conséquences se font sentir après guerre par l'état d'esprit qui a été installé. Gabriel Oheix que j'ai interviewé sur l'origine de l'ANPE, dit que « l'on gomme un peu dans toute cette histoire ce qui, dans la vision de l'Office de l'emploi préconisée dans le rapport Ortoli de 1967, inspirée de l'exemple allemand, était un héritage du Ille Reich. Mais il est vrai que cet outil a été extraordinaire pour organiser la situation de l'emploi au sortir de la guerre en Allemagne ». La politique publique centralisée de placement d'après-guerre se situe dans le prolongement de ces dispositions de guerre.

Institutionnellement, les offices départementaux ou municipaux de placement des années 30, plus ou moins négligés par les collectivités, sont abandonnés. On veut faire du neuf. La loi d'octobre 1940 leur substitue dix-huit Offices régionaux du travail, des Offices départementaux et des sections territoriales et professionnelles dans les villes importantes. Le personnel doit être soumis à un examen avant embauche. Dans les faits, c'est le personnel des précédents offices qui fait fonctionner les nouveaux Offices du travail.

La même situation se reproduit au moment de remplacer les bureaux de main-d'œuvre par l'ANPE, vingt ans plus tard. L'Agence commence à exister avec 1 350 personnes que l'on voulait nouvelles. La plupart d'entre elles proviennent en fait des bureaux de main-d'œuvre, mises à disposition ou affectées. Progressivement, le renouvellement par recrutement extérieur amène à une composition différente du personnel de l'ANPE.

### **Le contexte de la naissance des bureaux de main-d'œuvre**

Je vais mettre en évidence deux ou trois caractéristiques qui marquent la situation de l'immédiat après-guerre où ils sont mis en place. Tout d'abord la référence omniprésente à « la rationalité ». Rétrospectivement, Claude Gruson écrit que « l'essentiel était une volonté de rénovation très



80 - J. DESMAREST, « La période autoritaire, 1939-1944 », in *La politique publique de main-d'œuvre en France*, PUF, Paris, 1946, p 111.

## Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE



forte, avec la conviction qu'un régime économique nouveau devait être mis en place, excluant le retour des événements économiques et politiques qui étaient nés en 1929 et qui ne s'étaient résolus que par la guerre<sup>81</sup> ». Jusque dans les années 60, les responsables publics ont en tête qu'un niveau de chômage élevé est un signe presque infaillible du danger de voir la crise de 29 se répéter. Le chômage est un fléau social. Il fait peur. Jacques Delors, en 1967, situe la barre fatidique à 300 000 chômeurs. Les années de l'immédiat après-guerre bruissent de projets divergents, de débats passionnés sur l'organisation la plus apte à préparer un avenir conforme aux espérances. Les responsables en appellent au « progrès », à « la modernité » qui rendrait les objectifs indiscutables. Le droit au travail est affirmé par la Constitution de la France de 1945. Il se traduit dans les faits par une mise au travail de toutes les forces vives engagées dans un grand effort collectif de productivisme. « On croyait beaucoup à l'acier et à l'industrie automobile, aux machines-outils. Je dis tout ça avec beaucoup de modestie, parce que moi-même je le pensais, dit Jacques Maillet, premier directeur général du travail et de la main-d'œuvre, au lendemain de la guerre, lors de notre entretien -, on pensait vraiment que la grandeur de la France était fonction du nombre de milliers de tonnes d'acier qu'elle pouvait produire tous les ans. Ce qui est complètement faux ».

L'excès de liberté est asocial, il conduit à la guerre. Dès lors, la mission collective d'un Etat dirigiste est de faire triompher la « rationalité ». Elle exige le consensus. Or, la guerre a installé un niveau de contrainte élevé sur la main-d'œuvre. « Les hommes se sont résignés plus facilement qu'en temps de paix », écrit W. Beveridge, dans un ouvrage qui fait référence quand il sort<sup>82</sup>. « Il faudra proclamer un nouveau devoir général du citoyen en interdisant à un ouvrier de s'obstiner à attendre un emploi dans son ancien métier, ou à retrouver son ancienne place. Servir veut dire faire ce qui est nécessaire et non faire ce qui plaît. On ne doit encourager personne à être déraisonnable, tout simplement parce qu'il peut compter sur l'assurance qui

lui verse un revenu ». L'objectif est une politique de plein emploi de la main d'œuvre disponible : « Le plein emploi n'est à aucun degré, ainsi que le souligne Alfred Sauvy, un équilibre, mais une position aléatoire temporaire à laquelle la dénomination de suremplei de la force de travail disponible correspond mieux dans les périodes de guerre et de reconstruction »<sup>83</sup>. L'État assure en fait, « une sorte de police du marché du travail. Logiquement, elle débouche sur un devoir de faire travailler et de travailler ; idéologiquement elle est plus proche des tendances dominantes de l'Occupation que de celles de la Libération. La direction autoritaire des mouvements de main-d'œuvre mène bien plus qu'au droit du travail, elle mène au service du travail et au camp de travail »<sup>84</sup>.

### **L'ordonnance du 24 mai 1945 appelle à la mobilisation générale des forces de travail**

« La première tâche est la remise en ordre des services du ministère du Travail », dit Jacques Maillet, rédacteur de l'ordonnance, sous l'autorité d'Alexandre Parodi, ministre du Travail à la Libération : administration vichyste pléthorique, licenciements « immoraux » des entreprises qui collaboraient et perdent leurs clients avec la Libération, emploi des prisonniers de guerre allemands, réintégration des prisonniers et déportés... En 1945, le rétablissement des situations, des droits et la protection des personnes est le motif de l'autorisation administrative de licenciement. « C'est devenu une habitude » qu'il déplore dans le contexte de la fin des années 1980, lors de l'entretien avec lui. Le monopole de placement est l'objet principal de l'ordonnance. Elle porte la conviction que « un service unique de placement permettra de coordonner efficacement les offres et les demandes d'emploi, afin de diriger les travailleurs vers les activités les plus utiles à la reprise de l'économie nationale » Tout placement de travailleurs devra obligatoirement se



81 - C. GRUSON, *Origine et espoirs de la planification française*, Paris, Dunod, 1968, p. 37.

82 - W. H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society*, Londres, 1945. H. LAUFENBURGER & J. DOMAN (trad.), *Du travail pour tous dans une société libre*, Paris, Domat-Montchrétien, 1945.

83 - A.-C. DECOUFLE, *Quarante ans de politique du travail et de l'emploi en France (1946-1986)*, Paris, Ed. Matrice, 1990, p. 40-41.

84 - G. LYON-CAEN (dir.), *Les sans emploi et la loi*, Quimper, Ed. Calligrammes, 1988.



faire par l'intermédiaire des services de main-d'œuvre. Tout office ou bureau payant de placement est interdit. « Cette réforme, réclamée depuis un siècle par la classe ouvrière et devant laquelle le législateur français avait toujours hésité, par crainte de léser quelques intérêts privés, doit pouvoir enfin être réalisée. Elle est nécessaire pour l'application d'une politique rationnelle de l'emploi ». Le contrôle est envisagé de façon très extensive. Les employeurs sont tenus de faire connaître aux services de main-d'œuvre tous les emplois vacants ainsi que leurs besoins. Le placement est conçu comme une opération de compensation, réalisée par les mêmes services. La question du comment de la convergence entre offres et demandes d'emploi n'est pas envisagée. Le contrôle s'exerce aussi sur « les chômeurs involontaires » tenus de s'inscrire pour bénéficier d'une aide, sur les licenciements par les entreprises tenues de rédiger un règlement intérieur pour éviter des décisions arbitraires.

L'autorité des services du ministère du Travail s'exerce sur l'ensemble des domaines concernés par une ordonnance qui lie « placement des travailleurs et contrôle de l'emploi ». La place laissée à la volonté personnelle des intéressés, dans leur recherche de travail, est insignifiante, même si l'ordonnance précise qu'« aucune politique de main-d'œuvre ne peut être pratiquée avec succès sans leur consentement ». Celle des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs n'est qu'un strapontin, même s'ils doivent être « associés à l'application des dispositions adoptées par le gouvernement ».

### **Les attributions des Services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre (SETMO)**

En 1945, elles concernent outre les fonctions d'inspection du travail, le placement des travailleurs, y compris agricoles, le contrôle de l'emploi, l'aide aux travailleurs sans emploi, le contrôle de la main-d'œuvre étrangère, le reclassement, la sélection et la formation professionnelle et, en général, toutes les questions relatives à l'utilisation et à la répartition des

diverses catégories de main-d'œuvre, ainsi que la prospection d'une documentation permanente sur l'état du marché du travail. Les SETMO reposent sur une structure départementale comportant, sous l'autorité d'un directeur du travail et de la main-d'œuvre, des sections d'inspection du travail et un service départemental de main-d'œuvre animé par un chef de centre ou contrôleur de main-d'œuvre, ou par un inspecteur de travail dans quelques départements importants. Une section particulière s'occupe du placement proprement dit. Le service siège au chef-lieu de département avec parfois des bureaux locaux supplémentaires.

## **II - Le contexte de la naissance de l'ANPE**

### **L'évolution socioéconomique au milieu des années 1960**

Les résultats du placement public sont très différents selon les catégories socio-professionnelles. En 1966, 88 % des placements publics concernent des manœuvres, des OS et des OP<sup>85</sup>, une population essentiellement masculine. L'objectif recherché en 1945 peut donc être considéré comme atteint. Mais les écarts se creusent avec toute une partie de la population, touchée par ce que l'on appelle aujourd'hui « la désaffiliation »<sup>86</sup>. Ceux qui sont privés d'accès au travail restent en dehors de la politique de l'emploi au sens propre. Ils feront irruption dans le paysage social et la prise de conscience des années 1970. On se met à parler alors de « sélectivité du marché du travail ». S'échappe aussi de son rayon d'action tout ce qui concerne la recherche du « meilleur emploi », au sens des nouvelles aspirations de vie personnelle, à une liberté individuelle et à la promotion par la mobilité. Après une période d'activité efficace, en 1966, les SETMO ne dépassent plus guère les chiffres des offices d'avant-guerre : environ 35 000 placements par mois.



85 - Enquête 1966 de la Division statistique du ministère des Affaires sociales, publiée le 10 juin 1968.

86 - R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

## Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE



Le monopole reste introuvable. Les annonces par voie de presse, autorisées à certaines conditions par l'ordonnance de 1945, notamment celle d'un visa, se multiplient sans les respecter et atteignent 25 % des embauchages (enquête de 1966). Les entreprises de location de main-d'œuvre et de travail temporaire explosent dans les années 60. L'interdiction de créer des bureaux de placement gratuits, la suppression à terme de ceux qui existaient avant 1945, ne sont pas effectives. L'ordonnance de 1967 en rétablira d'ailleurs la possibilité.

Troisième élément clé de cette évolution, l'inversion de la tendance longue à la centralisation. L'évolution économique conduit au renforcement des structures territorialisées de l'administration publique. L'intention est tout d'abord de coordonner l'action des différents ministères et de corriger les déficiences en matière de planification et d'équipements publics régionaux. La DATAR est créée dans la même période. Après les programmes d'action régionaux (décret de 1955) et l'institution de la circonscription d'action régionale comme nouvel échelon territorial (décret du 7 janvier 1959), sont créés en 1962 les Échelons régionaux de l'emploi (ERE) avec des fonctions de conseil professionnel.

### **Quelles sont les problématiques dans les moments qui précèdent la création de l'ANPE ?**

#### - Du côté du ministère du Travail

L'évolution fait apparaître dans les années 60 une transition nécessaire « de l'approche main-d'œuvre vers une approche emploi »<sup>87</sup>. Le rapport Chazelle, en 1965, du nom du directeur général du travail et de l'emploi, prend acte de la nouvelle complexité d'une politique de l'emploi qui ne peut plus « se limiter au contrôle de la main-d'œuvre en vue de maintenir un plein emploi quantitatif ». Il faut y substituer « une politique active, visant au meilleur emploi, ce qui invite à une sérieuse modernisation et à un renforcement des services publics de l'emploi ».

En 1966, une réforme est engagée, sous la forme d'une « expérience de rénovation des services de l'emploi ». Elle est d'abord limitée à quelques départements, puis elle est étendue, l'année suivante, à l'ensemble du territoire, appuyée par la création des Bourses régionales et d'une Bourse nationale de l'emploi. La section placement est séparée des sections aides publiques et main-d'œuvre étrangère, au niveau départemental.

Le Syndicat national de l'inspection du travail, le SNIT, fait paraître un « Livre blanc » en 1967. Son secrétaire national est M. Bevilacqua. Les auteurs sont animés d'une certaine rancœur face aux contestations dont leurs services sont l'objet, depuis quelques années. À la question de savoir si le domaine de l'emploi requiert l'intervention du service public, la réponse est oui : « il doit demeurer du domaine des prérogatives de la puissance publique, même si chefs d'entreprises, travailleurs et leurs groupements professionnels sont directement concernés ». Une hypothèse d'élargissement est faite en direction de l'UNEDIC, créée par convention interprofessionnelle du 31 décembre 1958, où ces groupements sont représentés. Dans l'intention initiale, il était envisagé une dimension formation professionnelle pour faciliter le reclassement des chômeurs.

Dans leur rapport, les rédacteurs défendent l'idée que l'Inspection du travail est à même de mener la rénovation des services publics de l'emploi. « Le recours au droit du travail et l'exercice du droit du travail ne relèvent pas de domaines étrangers. Indissociables, ils ne peuvent, avec des styles d'action différents, se traduire dans les faits que sous le contrôle et le conseil d'un seul responsable : l'Inspection du travail et de la main-d'œuvre »<sup>88</sup>.

#### - Du côté du Plan : le "seneur d'idées" <sup>89</sup>

Le Ve Plan de développement économique et social est rédigé en 1965. Il s'applique aux années 1966-1970. Il retient un objectif d'expansion élevé (progression du PIB 5 % par an). La définition d'indicateurs d'alerte (stabilité d'une part, plein



87 - Entretien avec Jean Médard, 1988.

88 - SYNDICAT NATIONAL DE L'INSPECTION DU TRAVAIL, Livre Blanc, 1967, p 62-63.

89 - L'expression est employée par Gabriel Oheix, lors de l'entretien avec lui.



emploi de l'autre), doit déclencher la mise en œuvre de mesures correctives. « Ainsi, pourra être mieux assuré, que par le passé, le nécessaire ajustement de la politique de développement à long terme et de l'action conjoncturelle à court terme ». Il faut aussi « renforcer la compétitivité », dans le contexte concurrentiel du Marché commun ; accroître les crédits de recherche scientifique et technique ; organiser une répartition des fruits de la croissance avec une place accrue à la consommation privée (+ 25 %).

En matière d'emploi, l'optimisme n'est qu'à peine écorné par un chômage perçu comme « un chômage d'ajustement ». Le Ve Plan prône « la transparence et la mobilité ». À « l'obscurité » et au « hasard » qui président trop souvent à « la rencontre » d'un employeur et d'un travailleur, il faut apporter « l'éclairage des informations objectives pour éviter des erreurs d'orientation, des périodes de chômage ou de sous-emploi, douloureuses, pour ceux qui en sont victimes, et coûteuses pour la collectivité ». Il faut accompagner les changements économiques par une politique active et sociale de l'État, avec « un réseau de services de placement » qui mette l'accent sur le recueil des informations et des communications avec les nouvelles technologies, et l'augmentation du nombre de « placiers compétents qui aient la confiance des employeurs et des travailleurs ».

Dans le cadre des travaux du Plan, Georges Pompidou, premier ministre demande un rapport sur la modernisation des entreprises publiques à Nora, et un rapport, qui n'était pas spécialement centré sur les services de placement mais sur « les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie », à François-Xavier Ortoli, chef du service des affaires sociales au Plan. Dans un laps de temps très court, fin 1966 - début 1967, le « rapport Ortoli » est produit sur la base d'auditions d'organisations professionnelles et syndicales, de discussions avec le ministère du Travail et de voyages à l'étranger. Jacques Delors va en Suède. Marie-Thérèse Join-Lambert va en Allemagne avec Guy Métails, jeune rapporteur du Plan. Ils en reviennent aussi avec des photos ajoutées au rapport, avec en vis-à-vis des photos des bureaux de main-d'œuvre.

Ce qui préside à cette conception est de ne pas mélanger la fonction de contrôle de la législation du travail avec les activités de placement, d'avoir une

unité de guichet pour les personnes qui voulaient changer d'emploi et pas seulement les chômeurs, avec une forte corrélation avec la fonction formation, dans l'esprit du « modèle allemand » qui faisait référence pour bien des fonctionnaires et des hommes politiques de cette époque.

### **Le rapport propose la création d'un nouvel établissement. Pourquoi ?**

Le rapport, longtemps tenu secret, estime qu'il faut « augmenter l'audience des organismes de placement, accroître leur rapidité et leur souplesse d'intervention, améliorer la qualité des informations qu'ils traitent. Une action vigoureuse et prompte dans ce domaine est d'une importance essentielle. Les caractéristiques nouvelles et durables du marché de l'emploi requièrent, même dans la meilleure des conjonctures – c'est-à-dire lorsque toutes les conditions du plein emploi sont réunies – des mécanismes d'ajustement qui aujourd'hui font défaut ».

« La rationalité économique n'est évidemment pas seule en cause ; une organisation excellente du reclassement est un droit des travailleurs. Celui qui en est victime doit avoir l'assurance que la collectivité met à son service une organisation compétente, vivante, ingénieuse, dotée de moyens nécessaires, une organisation accueillante, apte à l'aider de toutes les manières à franchir ce cap difficile... ».

« Cet ensemble de tâches ne [me] paraît pas pouvoir être confié à des services administratifs de type classique, parce que le nouvel organisme devrait avoir une personnalité affirmée, une individualité qui apparaisse clairement à ceux au service de qui il est mis, et parce que la souplesse et la commodité de gestion sont des conditions absolues de réussite de l'expérience ».

Cet Office national pour l'emploi serait un EPIC (Établissement public à caractère industriel et commercial). S'il n'est pas tripartite, ce n'est pas parce que la volonté n'y est pas, mais parce que sauf la CFDT, les autres syndicats sont réservés : « c'est un développement souhaitable à terme ». Le rapport Ortoli prévoit donc un conseil d'administration présidé par le directeur général du travail et de l'emploi. Avec trois compétences : la gestion des services de placement et d'orientation ; la gestion de





la formation professionnelle des adultes ; la gestion des actions du Fonds national de l'emploi (FNE), et un service technique commun avec l'Education nationale pour le suivi de l'évolution des métiers.

« Dans le même temps, l'unité de la politique de l'emploi ne doit pas être rompue et l'institution d'orientation et de placement doit concourir, à sa place, à des actions d'ensemble dont les pouvoirs publics conserveront la responsabilité. Pour la même raison, il ne convient pas d'établir de séparation entre reclassement et formation, pas plus qu'entre aide au placement et aide à la mobilité ».

Pour la conduite de ce nouvel établissement, il faut : « un personnel de placement compétent, donc correctement rémunéré et bien formé, nombreux, très mobile, apte à pratiquer des méthodes actives de prospection des offres ; des locaux accueillants qui soient un encouragement à profiter du service offert par un service de qualité ; un matériel d'information accessible et bien fait... », autant sur ses droits que sur les possibilités existantes ; « une très bonne infrastructure des services et des moyens financiers plus importants ».

### Un compromis politique

Les choses vont très vite. Trois mois s'écoulent entre le rapport Ortoli et les ordonnances portant création de l'ANPE, datant du 13 juillet 1967. M. Legrand, directeur général du travail et de l'emploi se souvient bien des discussions de ce printemps qu'il relate lors de l'entretien. Il attribue l'idée au rapport qu'il nomme « le rapport de Jacques Delors ». « Deux thèses se sont alors opposées, quoique le terme soit un peu excessif, deux thèses sont en présence. L'une est celle de Jean-Marcel Jeanneney, ministre des Affaires sociales, soutenu par Michel Debré, ministre des Finances, soucieux du maintien des compétences de l'État et qui ne concevait une Agence que subordonnée, à tous les échelons, à l'autorité publique, c'est-à-dire au ministère. À l'opposé, la thèse que défendait son secrétaire d'Etat à l'emploi<sup>90</sup>, Jacques Chirac, soutenu par Georges Pompidou, mettait l'accent sur la nécessité d'avoir un service

autonome, à vocation presque commerciale, et qui aurait la plénitude des activités de service public en matière de placement ».

La position du SNIT, défendue par M. Bevilacqua, est qu'on « ne doit pas séparer le droit du travail et le droit au travail. Il faut qu'un lien subsiste entre le ministère du Travail et le ministère de l'Emploi, qu'à titre personnel, les gens venant de l'Inspection s'intéressent et prennent en main la création de ce nouvel organisme. C'est la position tenue face au cabinet Chirac ».

Jacques Chirac, après avoir lu le rapport, reçoit les organisations syndicales. Son cabinet, où se trouvaient MM Stirn, Belorgey et Pareire, « gère la différence d'opinion avec le ministère », dit M. Legrand. C'est eux qui ont été vers « cette solution un peu ministère bis qui ne plaisait pas du tout à Jacques Delors » dit Marie-Thérèse Join-Lambert.

### L'ordonnance de 1967 \*

Le gouvernement fait le choix de légiférer par ordonnance. Il s'agit de « pallier les conséquences sociales de l'évolution » et d'étendre les garanties de ressources au plus grand nombre de ceux qui sont touchés par une perte d'emploi et qui veulent acquérir la formation nécessaire à l'exercice d'une autre qualification. Ses missions sont la prospection des emplois et du placement des travailleurs ; le fonctionnement de la Bourse Nationale pour l'Emploi ; l'accueil et l'information des travailleurs, pas seulement des chômeurs pour favoriser la mobilité ; des opérations préalables à la formation professionnelle, si nécessaire ; l'établissement des statistiques relatives au marché de l'emploi. Elle est le passage obligé de la constitution des dossiers d'admission à l'aide publique et du contrôle de la qualité de bénéficiaire.

L'État s'institue seul pourvoyeur de l'aide publique dont est déchargé le budget des communes. Il prend place à côté de ce qui est la mission de l'UNEDIC pour les salariés du secteur privé.

L'ANPE est un établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière,



<sup>90</sup> - La fonction venait d'être créée.

\* Ordonnance 67-578 du 13 juillet 1967 parue au JO du 19 juillet 1967 p. 72-38. Exposé des motifs p. 72-37.



placé sous l'autorité du ministère des Affaires sociales. « Il agit pour le compte de l'État, participe à la gestion du service public de l'emploi ». Le directeur général du travail et de l'emploi préside le comité de gestion composé des administrations intéressées. Les centres régionaux et les sections locales de l'ANPE sont placés sous l'autorité respective des DR et DD du travail et de la main-d'œuvre.

C'est un nouvel établissement pour permettre le recrutement d'agents contractuels d'information, de conseil et de placement, en échappant à la rigidité financière d'attribution des moyens qui concernent seulement les tâches administratives dans la fonction publique. L'établissement reste étroitement dépendant du ministère de tutelle car il subsiste « la crainte de voir se constituer un nouveau démembrement du service public, surtout dans ce secteur vital de la politique de l'emploi. L'esprit des auteurs de l'ordonnance a été de donner à cet établissement le minimum d'autonomie compatible avec la souplesse de fonctionnement nécessaire et les considérations budgétaires »<sup>91</sup>.

Pour Jean Médard, qui rejoint l'ANPE, venant des SETMO, « on est resté à mi-chemin, on n'a pas tranché ». L'établissement a traîné cette absence de décision pendant pas mal de temps. L'ambiguïté n'est pas écartée, comme en témoignent les relations entre l'ANPE et l'ASSEDIC.

## Conclusion

Le cadre de cette intervention ne permet pas de présenter l'installation du nouvel établissement. Elle est relatée dans l'histoire de l'ANPE produite à l'occasion de ses vingt ans.

### **Le nouvel établissement prend vie**

Le vécu des agents est très différent selon les conditions de leur recrutement à l'ANPE. Sur les 1 350 emplois du début, les plus nombreux sont les fonctionnaires des SETMO (507) et contractuels

(343) qui subissent la situation plus qu'autre chose. Il reste la possibilité de recruter directement 500 emplois vacants en 1968. 1 000 seront recrutés dès l'année suivante. La proportion s'inverse à partir de 1970 avec un effectif global de 3 800 agents. Un certain nombre des personnels provenant du ministère de Travail se saisit de la marge d'autonomie dont ils disposent dans ce nouvel établissement, pour proposer, expérimenter, mettre en place. Ceux-là vivent l'expérience des premières années comme inoubliable.

Le nouvel établissement est plus ou moins bien accueilli par les directions départementales qui parlent de démantèlement du service public et le vivent comme un démembrement des prérogatives de leur ministère.

L'Agence locale est la figure emblématique de ces locaux accueillants. Elle constitue « l'échelon opérationnel », l'unité de lieu où s'exercent les différentes missions de l'Agence. Guy Servat, premier directeur, dit qu'elle est la première administration publique qui adopte le costume d'hôtesse pour l'accueil.

La couverture territoriale est assez rapide. Elle est en gros achevée en 1974. Elle subit de multiples influences, dont celle des autorités locales « pour qui un bureau de l'Agence pour l'emploi, comme une perception, un bureau de poste ... est un élément de prestige local » dit M. Legrand. La première agence est implantée à Cahors parce que Georges Pompidou avait une résidence à Cajarc dans le Lot, dit M. Bevilacqua. Il est placé devant l'urgence politique de cette installation, alors que son poste est à Marseille et couvre une grande partie du Sud de la France. Ce phénomène ne joue pas à Paris ou dans les grandes villes, dit-il aussi.

### **Le passé hante l'avenir : l'irruption du chômage d'exclusion**

La crise pétrolière est mise en avant comme la cause externe de la crise. Elle interroge les modes d'action publique. Les agents de l'ANPE ont été parmi les premiers à se rendre compte de l'ampleur et de la



<sup>91</sup> - R. DEUGNIER & Y. BOUCLY, *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement de l'ANPE*, Service du Premier ministre, Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, janvier 1973, p. 8.

## Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE

→→→

gravité de cette situation inédite. Mme Brun-Mélot, prospecteur-placier depuis l'origine dit : « Au début, les demandeurs d'emploi étaient peu nombreux. On avait le temps de monter le dossier, de remonter... d'essayer de trouver où était la faille... Le problème n'est plus le même, vous avez moins de temps, c'est administratif. Je me souviens, je suis passée de 45 à 10 minutes. Dans la marée, on a perdu la technicité du dossier, le sens du dossier. De ce fait, on a perdu la connaissance du demandeur d'emploi et une bonne partie des employeurs. Le rapprochement sur fichier fait qu'on tape souvent à côté ! ».

Sur la longueur du temps, c'est au sens de la mission publique que je demeure le plus sensible, comme la

caractéristique de ce milieu professionnel. Les agents sont en première ligne du contact. Ils sont « au front », facilement critiquables, voire bouc émissaire, pour l'emploi qu'ils n'ont pas le pouvoir de proposer quand il en manque, et comme intermédiaires de l'administration publique des « mesures » de substitution qui dépendent, aujourd'hui comme hier, des moyens consentis et des contours d'ayant-droit. C'est une culture, c'est un métier de la relation qui, sous une forme institutionnelle, puis sous une autre, met à l'épreuve des agents qui ne sont pas indifférents aux problèmes de la privation de travail et qui veulent, le plus souvent, rendre le service pour lequel ils sont employés. ■

## Témoignages



**Dominique  
Guyot**

*Je vous propose sept extraits. Un premier témoignage de Mme Lenoir ici présente et que je remercie de s'être déplacée ; elle évoque sa carrière et ses différentes affectations notamment le bureau de Paris-Italie. Un regroupement de témoignages de Charles Gosmini, Maurice Pierre et Jacky Forest ; Jacky qui, toujours attaché aux services de la main-d'œuvre, aurait bien voulu être là aujourd'hui. Ces témoignages donnent une vision contrastée entre un nombre de chômeurs et des tâches administratives particulièrement lourdes. Nous écouterons Bernard Dutoit, présent lui aussi. Son témoignage est particulièrement intéressant parce qu'il se situe exactement à la charnière, c'est-à-dire qu'il rentre en 1967 et va vivre effectivement le passage à l'ANPE. Au détour de l'entretien, nous apprendrons son âge et lui souhaiterons une bonne retraite. Suivront deux courts extraits de Maurice Pierre et Jacky Forest sur le vécu des personnels lors de ce changement. Un autre témoignage avec Bernard Dutoit, on avait affaire à un ancien, on aura un jeune qui arrive et qui trépigne, Jean Pommier qui vient d'être recruté par l'ANPE puis le témoignage de Roxan Capmartin qui décrit bien l'état d'esprit du corps de l'inspection du travail à l'égard des services de la main-d'œuvre, avec la description de la réaction du congrès du SNIT en 67. Et, pour terminer, nous écouterons Claude Chetcuti qui évoquera deux expérimentations bien oubliées mais qui ont constitué quand même des tentatives de rénovation des services de l'emploi, tout en regrettant qu'il ne soit pas là aujourd'hui pour compléter son témoignage. ■*



**Louise  
Lenoir**

Je suis entrée au ministère du travail - je venais juste d'avoir 17 ans - à la régie de recettes et de dépenses concernant les prisonniers allemands employés à ce moment-là dans les fermes, pour remplacer les soldats qui avaient été tués ... Dès que le service a fermé, j'ai été mutée à l'aide aux travailleurs sans emploi, 5 rue d'Aligre. Après j'ai été mutée dans le bureau de main-d'œuvre de Paris-Italie. Quand je suis entrée dans les services, j'ai passé un examen de dactylo, mais comme j'étais orpheline de père et que j'avais six frères et sœurs, on m'a prise sur un emploi réservé ; il y avait 20 % en moins de salaire parce que je n'avais pas 18 ans ! Dans ce bureau de main-d'œuvre de Paris-Italie, c'était très intéressant parce qu'on inscrivait les demandeurs d'emploi, les offres qui rentraient, on faisait le reclassement du personnel qui était en difficulté. On faisait également la main-d'œuvre étrangère. On était sensé vérifier parce qu'à la main-d'œuvre

→→→

étrangère, ils avaient un énorme retard et on acceptait tous les dossiers de renouvellement ou les premières demandes de carte de travail. Ensuite, on m'a demandé de remplacer quelqu'un au service de la métallurgie, service professionnel des métaux. Après on m'a demandé d'aller travailler à la main-d'œuvre étrangère et après cela on m'a demandé de devenir secrétaire de section d'inspection du travail où il manquait beaucoup de secrétaires. Donc j'ai été secrétaire dans plusieurs sections d'inspection. Au bureau de main-d'œuvre de Paris-Italie, c'était assez conséquent. Donc on était peut-être huit personnes dans la grande salle où on recevait les demandeurs d'emploi. Nous avions un ou deux contrôleurs qui étaient à l'extérieur. Nous recevions aussi les sans domicile fixe ; nous nous mettions en rapport avec l'Abbé Pierre qui avait un service proche de chez nous....C'était déjà un bureau qui était très mal agencé au niveau de la sécurité et de l'hygiène. On était très mal chauffé, on avait une grande vitre, et l'été il faisait 40 degrés et l'hiver, quand il faisait très froid et bien on était obligé de travailler avec des manteaux et des fourrures... Je suis intervenue plusieurs fois à l'inspection divisionnaire, à Mogador, pour réclamer des éléments supplémentaires aux radiateurs ou alors changer la chaudière. On était très peu écouté... Alors, ils ont fini par fermer le bureau... On n'a pas été formé mais à force on apprend sur le tas. On fait bien les choses et puis le chef du bureau de main-d'œuvre avait quand même des connaissances. ■



**Charles  
Gosmini**

Je suis entré comme commis et j'ai été affecté en stage à Juvisy dans un bureau de main-d'œuvre. Ce bureau était situé dans la mairie comme

→→→

presque tous au départ. Il y avait là un chef de bureau qui m'a indiqué les fonctions à effectuer ; il y avait également des fonctions de prospection : aller dans les entreprises pour essayer de recruter, aller chercher des offres d'emploi. Il n'y avait pas de chômage mais il y avait beaucoup d'absences au bureau, pour maladies et autres. Alors il fallait résorber le retard des dossiers de demandes de chômage qui arrivaient à l'époque dans nos bureaux. Et il m'a dit « on va vous apprendre rapidement comment prendre une décision dans

→→→

## Témoignages

→→→

une demande de chômage et vous allez prendre des décisions » Je ne suis plus sorti pendant quelques temps ; à ce moment-là, il n'y avait pas tellement de grosses entreprises, c'était surtout des petits artisans ou des petits établissements où il y avait quelques ouvriers, ouvrières. Je recueillais des offres mais on n'arrivait jamais à les satisfaire, parce qu'il n'y avait pas tellement de chômage ; ceux qui étaient inscrits au chômage n'avaient pas

de qualification. J'ai ensuite été affecté au bureau de main-d'œuvre de Corbeil, toujours en tant que commis. C'était plus industrialisé, je recueillais des offres, pas souvent satisfaites. Les chefs de personnels qui dirigeaient le personnel des entreprises se téléphonaient, ils avaient des liens entre eux : celui-là, il quitte son travail, c'est un bon type, prenez -le... Ce qui fait qu'on gardait la bonne main-d'œuvre dans la région... ■



**Maurice  
Pierre**

[...] La guerre étant finie, on cherche évidemment à réorganiser le service de placement, et quand je dis réorganiser, c'est un euphémisme parce que pendant l'Occupation, il y avait des offices départementaux et régionaux du travail qui n'ont pas toujours été nets dans leurs actions et pour lesquels un certain nombre de dirigeants ont eu des ennuis à la Libération. Donc, les offices du travail étaient condamnés dès la Libération. Et il a fallu créer autre chose. Tout le monde est arrivé à se mettre d'accord sur la création des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre. Les inspecteurs du travail, qui voulaient tout faire c'est-à-dire faire marcher leur section d'inspection et diriger les services de main-d'œuvre, avec le nombre qu'ils étaient, ce n'était pas possible. Aussi, ça s'est cassé la gueule, surtout dans le domaine de la main-d'œuvre... C'était le chômage, ce qu'on appelait les travailleurs sans emploi, chômage d'Etat, c'était les cartes

→→→

d'étrangers, le pointage et le placement. Et quand je dis le chômage, tout se faisait dans un bureau de main-d'œuvre, c'est-à-dire la décision d'admission ou de rejet, et une fois qu'il y avait une admission, le paiement, les établissements des états de paiement signés par les maires des communes concernées, et après payés par les receveurs municipaux, en présence d'un agent du service de la main-d'œuvre. Il fallait que les chômeurs soient payés en temps et en heure. C'était important, à l'époque où l'aide aux travailleurs sans emploi était à peu près la seule ressource. Ce qui fait qu'on mettait dans ces postes de décisionnaire-chômage et de comptable-chômage des bons agents. Le chômage c'était la priorité. Un directeur départemental ne voulait pas se faire engueuler par le Préfet parce que des chômeurs n'étaient pas payés en temps et en heure. Qu'un gars ne soit pas placé, qu'il vienne dix fois et qu'on ne lui donne pas de boulot, ça ne gêne personne, à part le gars. Mais qu'il y ait un chômeur, des chômeurs, vingt chômeurs qui ne soient pas payés... Et, avant la création de l'Agence et après la création de l'Agence, le gars qui m'a soufflé, qui était un surhomme, un bonhomme terrible qui a fait beaucoup de choses dans cette maison, c'est Maurice Villaret, c'est lui qui nous avait demandé un jour de faire un catalogue des imprimés utilisés dans un bureau de main-d'œuvre pour traiter les demandeurs d'emploi, pour les traiter de toutes les manières possibles c'est-à-dire du placement jusqu'au chômage, jusque la sécurité sociale, les formules 3000 etc. ■



**Jack  
Forest**

Le bureau de la garantie chômage, c'est celui qui gérait, rue d'Aligre, toutes les archives, les dossiers chômeurs récoltés de tout Paris et les fiches de pointage manuel de tous les bureaux de Paris. Au premier trimestre, chaque bureau classait les fiches et les dossiers de ses différents guichets par ordre alphabétique, les envoyait au fichier central où les gens les reclassaient par ordre général alphabétique et les réinséraient dans le fichier général. Tu parles d'un boulot ! Dans ce bureau ne venaient que des petits vieux ou des gens malades pour reconstituer leur carrière, il y en a même qui avec un peu de flair et parce que le bouche à oreille fonctionnait disait « je m'en rappelle, j'ai

→→→

perdu mon employeur mais j'étais au chômage, si vous avez mon dossier chômage, comme j'étais au chômage, je vais peut-être retrouver le nom de mon patron qui m'a permis d'avoir le chômage ». J'ai retrouvé le dossier de ma mère ; j'aurai dû le garder parce que tout ça a disparu. J'ai retrouvé le dossier de mon frère, le dossier du frère de mon père. Sur le dossier de ma mère, il y a marqué « veuve avec deux enfants. Paraît sérieuse ». Il y a avait un bureau rue Volta où il y a la plus vieille maison de Paris et le bureau s'appelait « le paritaire ». Tous les garçons de café, les cuisiniers de Paris et même les patrons connaissaient « le paritaire » .... Ils avaient besoin d'un loufiat crac, « le Paritaire » en envoyait un. Ils avaient au bout du fil un gars qui connaissait la maison, qui connaissait le bistrot et peut être qui y avait déjà travaillé. Parce que sur place il y avait - c'était l'avantage des anciens offices du travail, beaucoup de gars qui avaient été au "chomdu" et embauchés directement à l'office du travail.

Au bureau des boulangers pendant un moment je les avais connus, je leur dis « mais qu'est ce que vous foutez là ? ». C'étaient deux permanents du syndicat CGT boulangers qui étaient au bureau de placement, qui tenaient le guichet. ■

→→→

du travail, puis ensuite au service de main-d'œuvre de Saint-Etienne puis de Roanne. Bon, il faut le resituer à son époque. Nous ne sommes pas du tout dans une situation de l'emploi qui est celle d'aujourd'hui. Il faut savoir que pour une demande d'emploi, il y a dans certaines spécialités, trois, quatre, cinq offres d'emploi disponibles. Deuxième activité du service de main-d'œuvre et bien c'est gérer les « AP2 » et les « AP3 » liées aux demandes d'allocations de chômage de l'Etat. Nous avons également un pré-guichet de main-d'œuvre étrangère. Mais nous sommes chargés de faire ce qu'on appelle la compensation. Nous avons une activité de prospection des entreprises extrêmement soutenue, puisqu'en fait un prospecteur placier en une semaine avait trois jours au bureau et deux jours de sortie. Juillet 68, il y a déjà dans les services quelques contractuels qui ont été embauchés par les services de main-d'œuvre et entre autres nous avons embauché des

→→→



**Bernard  
Dutoit**

Je suis né en 1941 et j'entre au ministère du travail en 1967, à la direction départementale du travail et de l'emploi de Saint Etienne. J'ai d'abord une formation auprès de la direction départementale puisqu'à l'époque, l'intégration se faisait en passant dans différents services. Après avoir fait des stages, je suis affecté en section d'inspection

## Témoignages

psychologues. Là il y a deux réactions. D'une part, les anciens et particulièrement les contrôleurs, chefs de centre et autres qui sont en charge du service, sont blêmes et puis le psychologue qui bat tambour c'est-à-dire qu'il dit « enfin on va être mieux payé, on va pouvoir faire d'autres choses ». Puis il y a quelques contractuels, prospecteurs-placiers, qui ont été embauchés et là aussi ils rejoignent le psychologue ; cet état d'esprit fait que, pour les plus anciens des services de main-d'œuvre, on en rajoute au niveau de l'inquiétude en disant « mais c'est la fin du monde ». La deuxième réponse que l'on a au niveau de la direction départementale : « Oh vous savez, ça ne changera pas grand-chose, il faut calmer le jeu et en tout état de cause, l'Agence, c'est passager, ça va durer quelques mois, c'est une affaire politique ». Donc voilà dans un deuxième temps ce qui se passe. Et sur ce sujet-là, les directeurs départementaux de France donnent peu d'information. Ils ne savent pas non plus. Donc assez peu d'informations vont être fournies à l'ensemble du personnel à ce moment-là.. Ce qui crée encore un peu plus d'inquiétude. On commence à voir des responsables régionaux qui ont été nommés, qui viennent dans les services de main-d'œuvre, qui expliquent ce qui va se passer. Ils se déplacent, ils expliquent comment les choses vont se passer. Effectivement, les choses se clarifient à ce moment-là. Il faut voir qu'au départ ce n'est vraiment qu'un changement de pancarte. On continuera à traiter pour le compte de la direction départementale les dossiers de main-



**Maurice  
Pierre**

Voyez vous, il y avait déjà, à l'époque des services de main-d'œuvre, pas mal de problèmes et notamment un problème de sous encadrement. Sous encadrement. On a créé les chefs de centre de main-d'œuvre. Mais

→→→

d'œuvre étrangère, l'aide publique. Il n'y a que sur l'activité placement où on essaye d'avoir une ouverture plus large, plus importante et de donner des moyens par rapport au placement et au recueil de l'offre. Dans un premier temps, l'ANPE ce n'est qu'un service opérationnel du ministère du Travail. Le directeur départemental reste le représentant du ministre et à ce titre il assure une tutelle sur l'ANPE. Et nous au sein des services, je considère qu'indirectement mon patron reste le directeur départemental. On crée donc un responsable départemental de l'ANPE qui lui, au contraire, va essayer de marquer son territoire par rapport au préfet. Et le préfet, dans un premier temps, va plutôt jouer le rôle de l'ANPE. Donc il faut effectivement affecter des gens à l'ANPE, il n'y a pas d'autre solution puisqu'il faut que presque un tiers des effectifs des directions départementales passe à l'ANPE. À l'époque l'analyse est complexe. Il se disait, l'ANPE, ce sera quelque chose de très passager au sein des services. Donc pourquoi faire cette expérience ; alors finalement autant me reclasser tout de suite en direction départementale. Et puis l'ANPE ne souhaite pas non plus avoir les plus anciens. Le passage des services de main-d'œuvre - ANPE ça a été quelque chose de très complexe et finalement de mal vécu par l'ensemble du personnel. Les chefs de service de main-d'œuvre, parmi les plus anciens, vont accepter parce qu'ils auront compris qu'effectivement pour eux, c'est la seule issue possible, mais pour l'ensemble du personnel, c'est compliqué. ■

→→→

tout ça, ne donnait pas un encadrement...comme il y en avait dans d'autres services des ministères. Nous, on a toujours souffert de ça, ce qui fait qu'en définitive, on a réussi à résoudre une partie du problème avec la création de l'Agence. Les services de main-d'œuvre perdaient leurs attributions. Perdant leurs attributions, il ne fallait pas qu'ils gardent leur personnel. Donc les agents des services de main-d'œuvre soit restaient auprès du directeur départemental pour les services de la main-d'œuvre étrangère, les trucs annexes, soit étaient dirigés sur l'Agence comme agents de bureau, mis à disposition, c'est-à-dire que leur statut ne changeait pas, et leur organisme payeur ne changeait pas, c'était toujours le ministère. Et puis il y a eu ceux qui ont été invités ou qui ont demandé à être détachés. Alors c'était tous les postes importants.

→→→

→→→

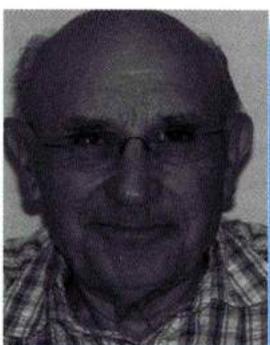
Les chefs d'agences locales, les chefs de sections départementales, de direction régionale. L'Agence a recruté à l'étranger. C'est comme ça qu'un certain nombre de contrôleurs du travail, chefs de centre, chefs de section se sont retrouvés à la tête d'un département ou voire, pour certains, à la tête d'une région, à l'Agence... C'est ce que j'ai commencé à



**Jack  
Forest**

*Comment les collègues, les agents ont-ils perçu la création de l'ANPE ?*

De deux façons : quelques-uns avec de l'espoir, mais pour la plupart, l'idée moyenne, je crois,



**Jean  
Pommier**

Affecté, en février 1969, à l'agence locale de Juvisy, je fus accueilli par le directeur départemental du travail qui assurait aussi la direction des agences, dans l'attente d'un chef de section départementale, non encore nommé. Celui-ci jugea utile de me faire faire le tour des services, à commencer par celui des décisions d'octroi de l'aide publique accordée aux

dire, c'est dommage que dans ce pays, on ne se soit pas donné pour le placement des travailleurs les moyens adéquats. Le ministère du travail est un ministère pauvre et dans ce ministère pauvre il fallait répartir la misère. Disons que les services extérieurs de la main-d'œuvre ont récolté de la misère. ■

→→→

c'était de dire : « si tous les moyens que va avoir l'Agence nous étaient donnés, qu'est ce qu'on aurait pu bien faire ». Et d'autres, disant : « si je suis pris à l'Agence, comment je vais pouvoir améliorer ma situation »

*La situation ?*

... leurs conditions de travail. Et en plus ils avaient eux le sentiment d'être profondément méprisés et en disant « heureusement que l'Agence vient pour vous sauver pauvres cloches » Alors qu'ils ont travaillé aussi bien, dans des conditions infiniment plus difficiles, moins confortables, en faisant quand même leur devoir. Dans les bureaux de main-d'œuvre, la plupart des gens avaient quand même une grande notion du service public. ■

→→→

demandeurs d'emploi, puis le service de main d'œuvre étrangère, enfin les services de l'emploi dans une agence autre que celle de mon affectation. J'étais surpris par cette priorité qui ne semblait pas correspondre aux propos qu'il m'avait tenus lors de mon entretien d'embauche où l'insistance portait sur l'accueil et l'entretien avec les demandeurs d'emploi, la visite des entreprises pour la connaissance des emplois disponibles et les mises en relation demandeur/employeur. Je m'en suis ouvert au chef de centre qui était censé suivre mon parcours d'initiation à l'ANPE qui me laissa entendre qu'il y avait les priorités actuelles puis les futures priorités. Dès que je pris contact avec les agences locales de Corbeil, d'Arpajon puis de Juvisy, j'ai compris, en effet, l'urgence que représentait, par son volume, le public des étrangers sollicitant la régularisation de leur situation et l'importance accordée aux demandes d'aide publique, dont le versement incombait au DDTE. ■

→→→

## Témoignages



Le traitement de l'emploi apparaissait important sous l'angle statistique, qui n'étant pas informatisé, donnait lieu au remplissage de bâtons inscrits au crayon, dans les cases préétablies, comportant les catégories utiles aux services d'études de la population des demandeurs d'emploi.

Les agents qui assuraient ce traitement, avaient été recrutés depuis un an ou deux venant d'horizons divers, anciens militaires, administratifs des anciens services de l'OTAN, anciens ouvriers de la SNECMA ; ils remplaçaient des agents placiers, le plus souvent des femmes, affectées au contrôle des dossier d'aide et de MOE. Ces changements imposés ne favorisaient pas le bon accueil des nouveaux et même si des efforts étaient faits, de part et d'autre, une profonde amertume existait légitimement chez des agents



**Roxan  
Capmartin**

Il faut savoir que dans les services, l'activité était essentiellement axée sur l'inspection du travail. On accordait aux problèmes de main-d'œuvre très peu d'intérêt. Parce qu'on était dans une situation de plein emploi et que les services de placement n'avaient pas d'activité ou avaient une activité très réduite, des activités saisonnières : à La Rochelle, on convoquait tous les bénéficiaires des fonds de chômage pour aller faire les vendanges à Cognac. On les convoquait aussi pour venir décharger les armoires que recevait la direction départementale. Donc ces services de main-d'œuvre étaient vraiment sous-équipés en matériel et en personnel. Il y avait donc, dans les services, une très grande distorsion entre, la partie noble, l'inspection du travail, tous les inspecteurs et le directeur départemental, et le service de main-d'œuvre qui était sous l'autorité, très souvent, d'un chef de service départemental de main-d'œuvre qui avait été chef de l'office de main-d'œuvre pendant la

auxquels n'avait pas été donné le choix de leur affectation.

Quand je me suis trouvé en charge de l'accueil des demandeurs d'emploi, je me suis débrouillé comme je l'entendais c'est-à-dire à l'écoute des demandeurs mais sans moyen de vérifier si leur demande d'emploi était réaliste et justifiée, autrement que par la lecture de leur dernier certificat de travail quand ils en possédaient un. C'est d'ailleurs une question que j'avais posée lors du premier stage de formation auquel j'ai participé et je crois avoir compris qu'il ne m'appartenait pas d'avoir un regard critique : « vous inscrivez le métier demandé et surtout, n'oubliez pas de remplir toutes les cases de la fiche F9 » ; là encore préoccupation statistique. ■



guerre. Vous savez à l'époque, 95 % des inspecteurs au moins étaient syndiqués à un syndicat autonome. Et ce syndicat organisait un congrès annuel auquel les directeurs départementaux assistaient en grand nombre. En 1967, le congrès du syndicat a été organisé à Orléans. On avait l'habitude d'inviter le ministre au banquet de clôture. Donc à Orléans, où il avait été invité le ministre des affaires sociales, Jean-Marcel Jeanneney celui-ci était arrivé, c'était inhabituel, flanqué d'un jeune secrétaire d'Etat à l'emploi qui était Jacques Chirac. A l'issue du banquet de clôture, le ministre prononce une allocution assez brève et donne immédiatement la parole au secrétaire d'Etat pour nous annoncer la réforme qui allait intervenir dans les services de main-d'œuvre. Et Jacques Chirac annonce la création de l'ANPE. C'était en juin 1967. Alors, sur le moment, les directeurs départementaux et régionaux n'ont rien dit parce qu'ils étaient quand même très respectueux de l'ordre établi. Mais dès que le ministre et Chirac sont partis, ça a été un concert de lamentations. C'est comme si on leur avait arraché la moitié de leur être. On leur enlevait la main-d'œuvre, ce si grand service qu'ils faisaient si bien fonctionner. Quand on savait que ces services ne fonctionnaient nulle part parce qu'il n'y avait pas matière à les faire fonctionner... c'était assez extraordinaire. On a vu arriver peu de temps après les premiers prospecteurs-placiers, avant la création de l'ANPE. Alors vous savez pour moi, la création de l'ANPE, c'est un coup politique parce que on aurait pu aussi, plutôt que de créer l'ANPE, décider de rénover les services de main-d'œuvre existants, en leur





donnant les moyens de fonctionner. Je crois qu'au niveau du discours politique, c'était plus gratifiant de dire « on va créer une grande Agence nationale pour l'emploi » plutôt que de dire « on va rénover les services de main-d'œuvre ». Mais, ça a quand même



**Claude  
Chetcuti**

Pierre Laurent, dans les années 60, veut rénover les services, mais disons en douceur. Il s'appuie beaucoup sur un jeune inspecteur du travail qui s'appelle Gabriel Ducray, qui était inspecteur du travail à Nancy. En liaison avec Laurent, il crée ce qu'on appelle un échelon régional de l'emploi qui va avoir deux fonctions : une observation sur l'évolution de l'emploi régional, devant permettre peu à peu de rénover ce qu'on pourrait appeler une bibliothèque des professions, puisqu'on voulait monter des équipes par métier, pour voir comment les métiers individuels ou collectifs allaient évoluer. Et en même temps, s'adresser aux jeunes ou éventuellement aux travailleurs déjà en place, pour leur permettre de s'orienter ou de se perfectionner, ou de changer d'emploi ; c'est ce qu'on appelle le conseil professionnel. Ces échelons régionaux de l'emploi vont être des structures au départ tout à fait petites, c'est-à-dire qu'on met ensemble un inspecteur du travail, deux ou trois contrôleurs du travail, deux ou trois conseillers professionnels qui sont généralement des gens qui sont sortis des instituts universitaires psychotechniques, et un ou deux chargés d'étude. C'est assez original dans ce sens que quand on dit échelon régional de l'emploi, je crois qu'il faut plutôt entendre pseudo-pôles de l'administration centrale tournés vers l'emploi. On les rattache bien sûr à l'inspecteur divisionnaire local, parce qu'il faut bien qu'il y ait un gestionnaire. Mais en fait ils sont gérés

été un coup de génie, cette décision politique de créer l'ANPE, de créer une institution nouvelle pour, en quelque sorte, prendre en charge les problèmes d'emploi qu'on allait connaître finalement six ans après, à partir de 1973. ■



quasi directement du cabinet de Pierre Laurent, qui lui-même s'est entouré de deux ou trois contractuels. Sur le papier à en tête, par exemple, c'est un détail futile, il n'y a nulle part marqué direction régionale ou inspection divisionnaire. Le papier à en tête c'est conseil professionnel etc. La plaque qui est sur les bureaux choisis exprès hors des bureaux déjà existants, indique « service du ministère du Travail, service de conseils professionnels ». Mais les études sur l'évolution régionale de l'emploi ont pris très vite le pas du fait que les décrets de 64 ont institué les régions à partir du 1er janvier 65 et que, finalement les échelons ont été amenés à travailler pour les nouvelles missions régionales, ce qui fait d'ailleurs que le ministère s'est rendu compte un peu tard qu'il avait loupé le train mais c'était trop tard.

À Lille, sous l'impulsion de Baillet qui est l'inspecteur divisionnaire encore en 62, 63 et 64, commence à naître l'idée d'une bourse régionale de l'emploi, s'appuyant sur les bureaux de main-d'œuvre du Nord-Pas-de-Calais et en créant des moyens de communication plus importants. Baillet a l'idée de créer un centre mécanographique qui va avoir deux objectifs, d'une part certains travaux d'envergure sur les études que mène l'échelon régional de l'emploi et par ailleurs de permettre de créer des bulletins d'information sur les offres d'emploi avec une diffusion assez large. En outre à partir de ce moment-là on va aussi faire des statistiques beaucoup plus homogènes ... Cela a commencé à fonctionner en 65 et va prendre une certaine ampleur ; en 66, il couvre l'ensemble des cinq départements du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie. À Pâques 67, donc à peu près 18 ou 24 mois après le début de l'expérience, tout le secteur couvert par l'échelon régional de l'emploi de Nancy va être rattaché à ce centre mécanographique et couvre les huit départements, des régions de Lorraine et Champagne Ardennes et les deux départements de l'Alsace. Donc les efforts faits au niveau national, alors qu'ils commençaient à porter leurs fruits, vont être complètement « squeezés » par l'ordonnance de juillet 67 qui crée l'ANPE. ■

# Une évolution et une naissance difficiles



**Dominique  
Guyot**

Pour cette synthèse, je vais m'appuyer sur l'intégralité des témoignages dont vous avez entendu des extraits, mais aussi sur ceux réalisés par Martine Théveniaut dans le cadre de son travail de 1988. Je compléterai par des éléments recueillis, lors des recherches effectuées pour préparer cette intervention.

## I - La situation des bureaux de main-d'œuvre

Je ne reviens pas sur les principes de base de l'organisation des services que Martine Théveniaut nous a présentée; vous trouverez dans votre dossier le texte de l'ordonnance du 24 mai 1945.

En écoutant les témoignages, vous avez compris que les services de la main-d'œuvre paraissent englués dans un certain nombre de tâches strictement administratives :

- l'aide aux travailleurs sans emploi : vous avez entendu Bernard Dutoit parler des formulaires AP2, AP3, Maurice Pierre parler de la nécessité de traiter rapidement les demandes d'aide aux travailleurs sans emploi et de les payer sans délai. Quand Jean Pommier entre à l'ANPE, cette

situation perdue et constitue même le travail essentiel ;

- le contrôle de la main-d'œuvre étrangère qui, à Saint-Etienne (B.Dutoit) comme à Paris-Italie (L. Lenoir), représente une charge importante tant par le nombre que par la procédure de compensation.

Les tâches sont lourdes, les services en sont toujours « à la gomme et au crayon » et le placement, comme l'indique Maurice Pierre, n'apparaît pas comme une priorité.

La consultation de l'annuaire des bureaux de main-d'œuvre (1950)<sup>92</sup> permet tout à la fois de faire une visite touristique dans le Paris de 1950 et d'avoir une idée de l'organisation pratique des services. La DDTMO et la SDMO<sup>93</sup> étaient installés dans le IXe au 23 de la rue de Mogador.

Les bureaux interprofessionnels de Paris *intra muros*<sup>94</sup> étaient notamment situés rue de la Jussienne (Ile), rue des Batignolles (XVIIe), Cité Milton (IXe), avenue de la Sœur-Rosalie (XIIIe), rue de la Folie Regnault (XIe)...

Sans en donner la liste exhaustive, on peut citer quelques bureaux spécialisés : cf documents suivants. →→→

92 - Document communiqué par Nicole Burande que nous remercions.

93 - A Paris comme dans quatre autres départements (Nord, Bouches-du-Rhône, Rhône et Loire), la SDMO est dirigée par un inspecteur du travail. Dans tous les autres départements, la direction est assurée par un chef de centre (catégorie B). Douze départements de petite taille n'en sont pas pourvus et sont rattachés à un département limitrophe (Aube, Corrèze, Gers, Landes, Haute-Loire, Lot, Lozère, Mayenne, Meuse ; Haute-Saône, Vendée, Yonne).

94 - Il faut ajouter les 25 bureaux des communes de la petite couronne qui étaient rattachés à la SDMO de Paris.

## LES BUREAUX INTERPROFESSIONNELS

-- 26 --

**Alimentation :****Boucherie :**

PARIS (1<sup>er</sup>), 15, rue Jean-Lantier. Tél. : GUT. 22.29.  
Compétence : chefs, seconds, commis, caissières, débutants.

**Triperie (gros et détail) :**

PARIS (1<sup>er</sup>), 15, rue Jean-Lantier. Tél. : GUT. 22.29.  
Compétence : chefs, seconds, commis, caissières, débutants.

**Charenterie :**

PARIS (1<sup>er</sup>), 8, rue des Orfèvres. Tél. : GUT. 53.50.  
Compétence : ouvriers charcutiers, saisonniers, vendeuses.

**Autres commerces de l'alimentation :**

PARIS (1<sup>er</sup>), 15, rue Jean-Lantier. Tél. : CEN. 31.11.  
Compétence : crèmerie, volailles, poissonnerie, halles centrales, fruits, légumes et primeurs, caves, épicerie de gros et demi-gros.

**Assurances :**

PARIS (9<sup>e</sup>), 25, rue de la Rochefoucauld. Tél. : TRI. 43.93.  
Compétence : cadres et personnel subalterne.

*Bâtiment : 21 Bd de Rejus Dad. 54.46 -*  
**Boulangerie, pâtisserie, confiserie.**

PARIS (9<sup>e</sup>), 25, rue de la Rochefoucauld. Tél. : TRI. 89.81.  
Compétence : ouvriers, demoiselles de magasin, caissières.  
(Annexes dans les bureaux de Main-d'Œuvre de Colombes, Saint-Denis et Saint-Maur.)

**Bureau d'orientation des intellectuels :**

PARIS (9<sup>e</sup>), 83, rue Taillibout. Tél. : TRI. 15.56. *42-84*  
Compétence : personnes même non diplômées, susceptibles de faire partie des cadres administratifs, personnes possédant un diplôme supérieur au baccalauréat; artistes créateurs (hommes de lettres, auteurs dramatiques, peintres, sculpteurs, musiciens).

**Bureau universitaire d'information sur les carrières (B. U. I. C.) :**

PARIS (5<sup>e</sup>), 5, place Saint-Michel. Tél. : DAN. 71.42.  
Compétence : placement des étudiants.

**Cadres, ingénieurs, techniciens (C. I. T. A. C. S.) :**

*1<sup>er</sup> avenue V. Hugo Paris 42-A. 98-95 -*  
PARIS (9<sup>e</sup>), 8, rue Milton. Tél. : TRI. 33.12 à TRI. 47.09.  
Compétence : ingénieurs, directeurs administratifs et commerciaux, cadres de la métallurgie et du bâtiment, dessinateurs, métreurs, etc.; chimistes, décorateurs, diplômés des carrières libérales.

→→→

Le bureau des industries du luxe (23, rue d'Argenteuil dans le 1<sup>er</sup>), compétent pour la haute couture et la haute mode, et dont les offres d'emploi mentionnaient la taille voire les mensurations des mannequins, pour distinguer les présentations de fourrures et de tailleurs;

Le bureau des HCBR (Hôtels, cafés, bars, restaurants), c'est le bureau surnommé « le paritaire » dont Jacky Forest nous parle dans son témoignage. Il était situé à l'angle de la rue Volta et de la rue au Maire (IIIe).

→→→

LES BUREAUX SPÉCIALISÉS

— 30 —

Main-d'Œuvre extérieure :

PARIS (12<sup>e</sup>), 21, boulevard de Picpus. Tél. : DID. 54.46.  
Compétence : placement en province toutes professions.

Nord-Africains (Contrôle social des) :

PARIS (3<sup>e</sup>), 26, rue de Picardie. Tél. : ARC. 49.86.

Prioritaires (Bureau pour le placement des) :

PARIS (2<sup>e</sup>), 2, passage des Petits-Pères. Tél. : GUT. 86.22.  
Compétence : application de la loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des pensionnés de guerre; application de la loi du 8 octobre 1940 sur l'emploi obligatoire des chefs de famille.

Formation professionnelle : *F.P.A. 3, passage des Ecoles*  
*accusé le 58-75-76-77*  
~~Le Pré-Saint-Gervais (Seine), 70, rue André-Joinaun. Tél. : VII. 06.81.~~  
Compétence : admission dans les centres professionnels accélérés (F. P. A.).

Reclassement professionnel :

PARIS (12<sup>e</sup>), 5, rue d'Aligre. Tél. : DID. 89.30.  
Compétence : admission dans les centres de rééducation pour diminués physiques ou réadaptation chez les employeurs.

Section des Caractériels :

PARIS (12<sup>e</sup>), 5, rue d'Aligre. Tél. : DID. 89.30.

Garantie-Chômage : *20 rue des 4 Peres Perquet 75014*  
PARIS (11<sup>e</sup>), ~~50 bis, rue de Malte. Tél. : OBE. 31.94.~~ *Vanoy 4-69*  
*Compensation - Prospection : 83 rue Taitbout Taitbout 92.84*

II. — BANLIEUE.

BUREAUX INTERPROFESSIONNELS.

ASNIÈRES, 2, rue Fontaine. Tél. : ~~GRÉ. 31.74~~ *65-54* *16 pl. de l'Hotel de Ville*  
Compétence territoriale : Asnières, Gennevilliers, Gennevilliers - *11 rue Jules Carpele Obe 03.01*  
AUBERVILLIERS, 13, rue Pasteur. Tél. : FEA. 15.84.

Compétence territoriale : Aubervilliers, Dugny, Le Bourget, La Courneuve, Stains; et en Seine-et-Oise : Châtenay-en-France, Chennevières-les-Louvres, Epiais-les-Louvres, Fontenay-en-Parisis, Fosses, Louvres, Marly-la-Ville, Puisieux-les-Louvres, Saint-Witz, Survilliers, Vemars, Villeron; et le canton de Gonesse en entier.

BOULOGNE : Mairie de Boulogne. Tél. : MOL. 27.66.

Compétence territoriale : Boulogne, Clamart, Issy-les-Moulineaux, Vanves.

→→→

Le bureau des fonctionnaires licenciés - (1, place de Fontenoy) compétent pour les fonctionnaires licenciés à la suite des « commissions de la hache et de la guillotine » (1946 - 1947) et par exemple de la suppression du ministère du Ravitaillement;  
Le bureau des jeunes (16, rue de l'Abbaye dans le IV<sup>e</sup>), créé par le Docteur Roussely, qui proposait un service global

intégrant l'inscription, une visite médicale, des tests psychotechniques, l'orientation et placement ;

Le bureau du 5, rue d'Aligre (XII<sup>e</sup>) comportait une entrée spéciale, distincte de l'entrée principale, réservée à la « section des caractériels », délicat euphémisme désignant les personnes sortant de prison ;

→→→

## Une évolution et une naissance difficiles



Photo - SARTONY - ANPE

Sur la photo, vous pouvez voir la porte d'entrée de ce bureau HCRB surmontée d'une pancarte qui porte : « Secrétariat d'État au Travail » ce qui montre qu'en 1968, il restait une dénomination du temps de Vichy...



Photo - SARTONY - ANPE

L'ensemble des photos que vous voyez ont été prises en 1968, peu de temps après la création de l'ANPE : le sigle apparaît sur certaines photos.

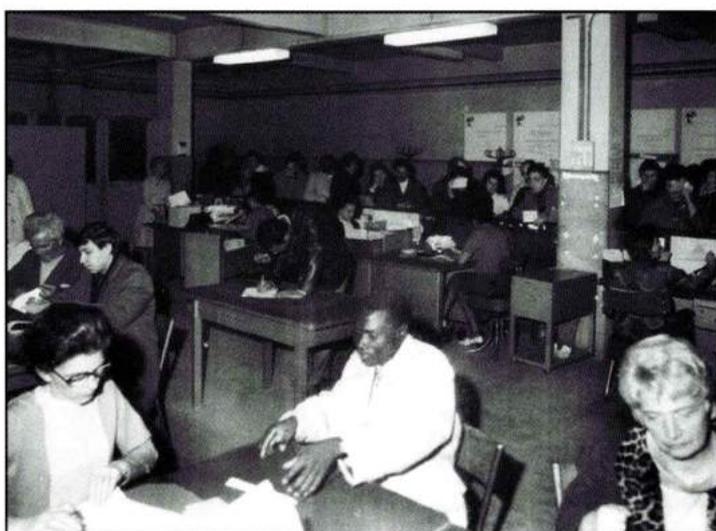


Photo - SARTONY - ANPE

Il est inutile de commenter les conditions d'accueil des demandeurs d'emploi, la discrétion des entretiens, l'état des locaux...

## Une évolution et une naissance difficiles



Plusieurs témoins ont insisté sur le fait que la situation de l'emploi était, en 1967, totalement différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. Il n'est pas inutile de rappeler les chiffres pour apprécier la situation. En décembre 1966, il y avait <sup>95</sup>:

- 165 721 demandes d'emploi non satisfaites, dont 50 % datant de moins de trois mois ;
- 33 659 offres d'emploi non satisfaites, dont 90 % datant de moins de trois mois ;
- 32 659 placements ;
- 37 762 chômeurs secourus, dont le 1/3 était âgé de plus de 60 ans et parmi les 23 700 de moins de 60 ans, 2 200 avaient moins de 25 ans ;
- les licenciements (de plus de 20 salariés) concernaient 59 entreprises et 3 000 salariés ;
- le chômage partiel concernait 19 000 salariés (89 000 journées)...

Quels étaient alors les effectifs du ministère du travail ? Au budget de 1948, il y avait 5 736 emplois budgétaires. Seize ans plus tard en 1964 5 357 emplois<sup>96</sup> se répartissant comme suit :

- Catégorie A : 363 (2 inspecteurs généraux, 17 divisionnaires, 92 DD, 30 adjoints et 222 Inspecteurs du travail) ;
- Catégorie B : 1307 (115 chefs de centre et 1 192 contrôleurs) ;
- Catégorie C : 1225 (750 commis et 475 sténodactylographes) ;
- Catégorie D : 2183 (2 046 agents de bureau et 137 agents de service) ; et ... 279 agents contractuels <sup>97</sup>

La réalité était toutefois différente. Compte tenu de la diminution des emplois budgétaires et de l'importance du nombre de postes vacants<sup>98</sup>, les effectifs réels étaient passés, durant la même période, de 5 900 en 1948 à 5 000<sup>99</sup>, ce nombre

recouvrant la totalité (y compris la hiérarchie) des agents en fonction dans les deux services (inspection du travail et main-d'œuvre).

La répartition entre ces deux services pouvant être estimée à  $\frac{1}{4}$  -  $\frac{3}{4}$ <sup>100</sup>, la grande majorité des agents, soit environ 3 400, étaient affectés à la « main-d'œuvre ».

Si on tient compte de la mobilisation engendrée par les tâches administratives déjà évoquées, on peut estimer à environ 2 000 le nombre des agents au contact des chômeurs dans les quelques 330 « sections de l'emploi » et « sections spécialisées ». Ce sont ces 2 000 agents qui, dans des conditions que nous verrons, passeront à l'ANPE après 1967. La question du sous-encadrement des BMO, soulevée par Maurice Pierre apparaît cruciale et mériterait d'être examinée plus attentivement.

Il est évident que les tâches nobles étaient le socle originel « inspection du travail » et que l'entité « main-d'œuvre » rattachée ultérieurement ne bénéficiait pas de la même considération. Le fait d'en confier la responsabilité à un agent de catégorie B – fût-il chef de centre – est, au regard des règles traditionnelles de la Fonction publique, un signe flagrant de traitement inégalitaire. Majoritaire en nombre, le secteur de la main-d'œuvre était aussi sous-administré comme le montre le taux des vacances d'emploi et, par le jeu en cascade de celles-ci, les fonctions essentielles qui se trouvaient être exercées par des agents, ne bénéficiant pas de formation<sup>101</sup> ou des auxiliaires<sup>102</sup>.

Les photos projetées ne permettent pas de faire l'impasse sur les problèmes matériels. Pour reprendre l'expression de Maurice Pierre, en parlant des SETMO (ou « sept maux »), il y en avait plus que sept ...

A Versailles, les 45 agents sont dans dix pièces et 180 m<sup>2</sup>; au BMO de Montreuil, les agents ont tapissé d'affiches les murs fissurés pour éviter à l'air de rentrer ; exemple personnel : quand je suis prospecteur placier à Lyon en 1969, je viens à Paris



95 - Étude du marché du travail, décembre 1966, ministère du travail.

96 - Dont 229 étaient affectés dans les échelons régionaux de l'emploi.

97 - Dont une partie était affectés au contrôle social de la main-d'œuvre nord-africaine.

98 - 50 emplois d'inspecteurs, 16 de chefs de centre, 200 de contrôleurs.

99 - Dans le même temps, même si le rapprochement peut ne pas être considéré comme pertinent, la population était passée de 40 à 48 millions d'habitants.

100 - Étude du Comité du coût et rendement de services publics de 1961.

101 - La seule formation existante et structurée était celle des inspecteurs du travail dont le centre de formation a été créé en 1955.

102 - Le ministère a dû recruter 400 auxiliaires pour combler les postes vacants.



rencontrer des collègues qui sont boulevard de Picpus à la section du bâtiment. Entrant dans le bureau, pour pousser la porte, je mets la main sur une affiche de la SNCF et... ma main traverse l'affiche car la porte n'a pas de panneau. Mais ceux qui ont connu la Jussienne pourraient parler des chômeurs venus pointer qui stationnaient les pieds dans l'eau débordant des bains-douches adjacents. Dans son rapport signalé par Martine Théveniaut, Jacques Chazelle, directeur général du travail et de l'emploi parle de « *la grande pitié des services* ». Mais, en 1967, le secrétaire d'État à l'emploi sera plus direct et parlera « *soupe populaire* ». Pour conclure, cette première partie :

- d'une part, la notion de contrôle de main d'œuvre et les tâches de gestion l'emportent sur les aspects de placement ;
- d'autre part, la partie consacrée à la main-d'œuvre, pourtant numériquement majoritaire, ne bénéficie ni des moyens humains et matériels adaptés à ses besoins, ni de l'encadrement et de la formation nécessaires ni de la considération pour l'accomplissement de leur tâche de service public au service des personnes en difficulté.

## II - L'indispensable rénovation

Cette description rapide ne devrait pas laisser à penser que l'administration soit restée immobile et inactive. Il y eut des « frémissements », des expérimentations. Trois exemples méritent d'être soulignés.

Quand, à partir de 1962, les rapatriés de l'ensemble de l'Afrique du Nord affluent vers la métropole, le gouvernement crée un secrétariat d'État aux rapatriés, confié à Robert Boulin. Ce dernier s'entoure d'une petite équipe, dans laquelle se trouve Gabriel Oheix, futur directeur général du travail et de l'emploi et futur premier délégué à l'emploi. Sous-directeur chargé des affaires sociales, Oheix va s'appuyer sur l'administration préfectorale, principalement celle du Sud de la France pour s'occuper du reclassement des rapatriés. De cette période naît l'expérience de la bourse régionale de l'emploi qui, basée à Marseille,

va - à l'aide de moyens mécanographiques -, mettre en place une procédure de traitement de la collecte, de la diffusion et du rapprochement des offres et demandes d'emploi. La direction de cette « bourse régionale » sera assurée par un pied-noir d'origine, Bacri, ancien inspecteur divisionnaire de Picardie, avec l'aide de Bévilacqua, un des cinq inspecteurs assumant, à Saint-Etienne, les fonctions de chef de section départementale de main-d'œuvre qui, quelques années plus tard, « passera à l'ANPE. Le bilan de cette opération, considéré comme positif, en faveur du reclassement des rapatriés salariés, est resté dans les mémoires administratives et politiques tant au ministère du Travail qu'au Commissariat au Plan.

La deuxième expérimentation est celle de la mise en place des échelons régionaux de l'emploi, très bien décrite par Claude Chetcuti dans son témoignage auquel je vous renvoie. Cette expérimentation lancée par Pierre Laurent, alors directeur général du travail et de la main-d'œuvre, tournera court. La partie « études » sera phagocytée par les préfetures de régions dont l'action se précisera, après la réforme de 1964, et la partie « conseil professionnel » sera progressivement intégrée à l'ANPE naissante. Il n'en reste pas moins qu'il y avait là une tentative de prise en compte de la réalité « de terrain », de l'évolution économique locale, dans laquelle on pouvait voir une préfiguration, au-delà des circonscriptions administratives départementales, de la notion de bassin d'emplois utilisée ultérieurement.

Enfin, la dernière expérience, elle aussi citée par Claude Chetcuti, est celle de la création du centre mécanographique de Lille sous l'impulsion de Robert Baylet, DRTMO du Nord. Prenant appui sur un réseau de BMO, particulièrement dense<sup>103</sup>, qui a des liens plus forts que dans les autres régions avec l'inspection du travail, Baylet met en place un centre qui comptera jusqu'à 300 agents pour, d'une part, traiter des enquêtes statistiques locales et, d'autre part, assurer la collecte, la diffusion et la compensation des offres d'emploi pour les 52 BMO du Nord Pas-de-Calais. Le système s'étendra progressivement à la Picardie, l'Alsace et la Lorraine. A la veille de la création de l'ANPE, il



<sup>103</sup> - F. BOSMAN, C. CHETCUTI & J.-F. ECK, « L'État local dans les relations du travail : le Nord-Pas-de-Calais (1841-1981) », in A. CHATRIOT, O. JOIN-LAMBERT & V. VIET (dir.) *Les politiques du Travail*, Rennes, PUR, 2006..

## Une évolution et une naissance difficiles



représente 20 % des demandes d'emploi de la France et devait s'étendre à la région parisienne.

En 1964, J.Chazelle<sup>104</sup>, directeur général du travail et de l'emploi, remet au ministre un rapport « Pour la rénovation des services de l'emploi »<sup>105</sup>. Ce rapport, dont Martine Théveniaut nous a parlé, expose la situation précitée des services de l'emploi et fait un constat sévère : organisation, méthodes, effectifs, fonctionnement, immobilier. Il cite une donnée, issue d'une étude de l'ODCE de 1959, qui sera souvent reprise, à savoir la comparaison du nombre d'agents des services de l'emploi pour 100 000 habitants dans les principaux pays de l'Europe naissante : Allemagne fédérale : 59, Royaume-Uni : 37, Italie : 26, Belgique : 24, Pays-Bas : 20, France : 8

Le ton de ce rapport est prudent – J. Chazelle est un diplomate d'origine<sup>106</sup> – et la « préoccupation de ne point bouleverser les organes en place » est clairement affirmée. Il propose de nouvelles orientations, un plan quinquennal de rénovation qu'il chiffre<sup>107</sup> et la révision de l'ensemble des textes, dont l'ordonnance de 1945.

Mais le ministre du Travail (Gilbert Grandval) change ; J.Chazelle qui avait été son directeur de cabinet quitte le ministère pour être remplacé par un nouveau directeur peu enclin aux réformes<sup>108</sup>.

La publication par le Syndicat national de l'inspection du travail (SNIT), en 1967, de son *Livre blanc* constitue un élément important car elle marque l'existence d'une sensibilisation du corps de l'inspection du travail ou du moins d'un certain nombre de ses membres pour les problèmes de l'emploi : « *Le recours au droit du travail et l'exercice du droit au travail ne relèvent pas de domaines étrangers. Indissociables, ils ne peuvent, avec des styles d'action différents, se traduire que sous le contrôle et le conseil d'un seul responsable : le service de l'inspection du travail et de la main-*

*d'œuvre.* »<sup>109</sup> En dépit d'une situation dégradée, des agents sont, compte tenu de l'évolution économique et sociale, préoccupés par cet état et s'investissent dans des réflexions ou dans des expériences ouvertes par les circonstances. Ils sont peu nombreux. Quelques uns appartiennent au corps de l'inspection mais il s'agit, le plus souvent, de directeurs ou de leur entourage dans lequel on rencontre des contractuels recrutés sur de nouvelles fonctions (économiste, sociologue...). Leur action n'est pas véritablement valorisée ni soutenue politiquement.

### III – Le rapport Ortolì

Ce rapport n'a jamais été diffusé. Il y a quatre ans, un jeune étudiant de Rennes le cherchait mais s'est heurté à des refus. Il a fallu attendre 2005 - 2006 et des échanges avec deux des personnes qui y ont contribué (Marie-Thérèse Join-Lambert et Guy Métais) pour que nous puissions prendre connaissance du document lui-même et d'éléments sur son élaboration. P. Fournier, alors sous-directeur à l'administration centrale, racontait qu'il l'avait reçu un soir, par porteur spécial, sous pli fermé avec interdiction explicite d'en prendre copie et engagement de le restituer, à la première heure, le lendemain matin dans les mêmes formes<sup>110</sup>.

Sa lecture révèle au demeurant nombre d'éléments intéressants qui allaient alimenter d'autres textes sur la fusion des aides, sur l'amélioration des statistiques de l'emploi qui ne paraissent pas aujourd'hui justifier le secret dont il a été entouré.

Des éléments permettent de penser que l'expérience de la bourse régionale de l'emploi pour les rapatriés et le rapport Chazelle ont été pris en compte par les rédacteurs.



104 - Chazelle contrairement à son prédécesseur n'est pas "directeur général du travail et de la main-d'œuvre" mais "directeur général du travail et de l'emploi". Ce changement de dénomination est représentatif d'une évolution dans l'approche des problèmes socio-économiques.

105 - Dont le principal rédacteur aurait été Yves Chaigneau qui avait été dans les années 1950, chargé de mission au Commissariat général au Plan avant d'être conseiller technique de Mamadou Dia, président du conseil des ministres du Sénégal. De retour en France, il sera chargé de mission auprès de Chazelle avant d'être le premier président de l'ANACT et président de la section du travail au Conseil économique et social.

106 - Normalien, diplômé de japonais, ce diplomate a, selon P. Fournier, ouvert l'administration centrale sur le monde extérieur. P. FOURNIER, *Quarante ans*, place de Fontenoy, Rennes, PUR, 2006, p. 137.

107 - Coût total sur 5 ans : 131,5 MF et 950 créations d'emplois (79 de catégorie A et 852 de B).

108 - Voir : P. FOURNIER, *Quarante ans*, place de Fontenoy, Rennes, PUR, 2006, p. 145.

109 - SNIT, *Livre blanc*, 1967, p. 65.

110 - P. P. FOURNIER, *Quarante ans place de Fontenoy*, Rennes, PUR, 2006, p. 148.



Le contexte politique, économique et social permet peut-être de trouver une explication. Dans un climat d'inquiétude en matière d'emploi, la CGT et la CFDT ont conclu un accord au début de 1966, soit un an avant les élections législatives. Face à cette échéance, le gouvernement, en état d'alerte, à la suite de réunions avec les confédérations syndicales, cherche des mesures susceptibles de frapper l'opinion. C'est dans ce contexte qu'un rapport est demandé au Plan : « étudier les diverses mesures susceptibles d'améliorer les conditions dans lesquelles les travailleurs doivent s'adapter aux mouvements que connaît notre économie »<sup>111</sup>.

Demandé en décembre 1966, le rapport sera remis au gouvernement en avril 1967, c'est-à-dire après les élections législatives des 5 et 12 mars 1967 qui voient une progression du Parti communiste et une majorité acquise de justesse en faveur du pouvoir en place. Jean-Marcel Jeanneney reste ministre des affaires sociales flanqué d'un jeune secrétaire d'État à l'emploi, Jacques Chirac<sup>112</sup>. Le gouvernement décide de recourir à la procédure des ordonnances pour légiférer.

Au niveau national, les organisations professionnelles et syndicales ont été consultées dans le cadre de la préparation du rapport Ortoli et le seront, à nouveau, pour la préparation des mesures envisagées par ordonnance. En revanche, aucune information, aucune réunion n'eurent lieu avec les syndicats du ministère. Seule exception, il semble que le SNIT par l'intermédiaire de son secrétaire général, Bévillacqua, ait entretenu des contacts avec les cabinets de Jeanneney et Chirac. D'une façon générale, l'annonce de la création de l'ANPE fut un coup de tonnerre annonçant une « opération chirurgicale », cruellement ressentie par les agents qui se sont estimés déconsidérés et désavoués.

Comme le souligne Capmartin dans son témoignage, on peut penser que la situation des SETMO était beaucoup trop dégradée pour pouvoir envisager une rénovation et que seul un « coup » à la fois médiatique et politique était de nature à obtenir les crédits du ministère des finances.

## IV - La mise en place de l'ANPE : rupture et continuité ?

La naissance de l'ANPE sera difficile. Le décret d'application est publié en novembre 1967, mais la nomination du directeur, Guy Servat, n'interviendra qu'en mai 1968. L'ANPE étant placée sous l'autorité du ministre du Travail, son comité de gestion est présidé par le directeur général du travail et de l'emploi, les centres régionaux et les sections locales sont respectivement sous l'autorité des directeurs régionaux et directeurs départementaux du travail<sup>113</sup>. Le directeur de l'ANPE n'est pas « directeur général » de son établissement mais « directeur administratif et technique » ce qui marque bien la tutelle qu'entend exercer l'administration du Travail sur ce nouvel établissement public, ce que G. Servat traduisait en précisant qu'il n'était qu'un « intendant ».

L'arrêté relatif à la situation des personnels date du 27 mai 1968 et marque le point de départ des recrutements.

Avec la publication de la première instruction datée du 8 novembre 1968, l'ANPE fait son entrée dans la sphère officielle.

La mise en place de l'encadrement est une préoccupation majeure du nouveau directeur qui a pris comme directeur-adjoint, Maurice Villaret, ancien DRTMO de l'Île-de-France qui avait participé au groupe de travail du rapport Chazelle et avait travaillé dans la foulée de l'expérimentation du Nord-Pas-de-Calais, à la mise en place de la bourse nationale de l'emploi.

Le corps de l'inspection est partagé sur la conduite à tenir. Les DR et les DD ont le sentiment d'avoir « limité les dégâts » en obtenant d'avoir autorité sur les services de l'ANPE comme ils l'avaient sur les anciens services. Cependant, nombre d'inspecteurs du travail devant les perspectives limitées d'évolution de carrière au service du corps, regardent avec intérêt les postes de responsabilités qui s'ouvrent dans le nouvel établissement.

Comme le précise G. Servat, dans un entretien avec



<sup>111</sup> - Lettre de Georges Pompidou, Premier ministre au Commissaire Général au Plan, 13 décembre 1966.

<sup>112</sup> - François-Xavier Ortoli, commissaire au Plan auteur officiel du rapport devient ministre de l'équipement et du logement.

<sup>113</sup> - A l'origine, il n'existe pas dans l'organisation de l'ANPE de structure départementale : le DDTMO a, selon des textes, une autorité directe sur les agences locales. La création d'une « section départementale » sera obtenue non sans difficulté par G. Servat.

## Une évolution et une naissance difficiles



Martine Théveniaut, un accord est trouvé entre le directeur administratif et technique et Bevilacqua, secrétaire général du SNIT, aux termes duquel les postes de chefs de centre régional seront, au fil de la mise en place, tenus pas des inspecteurs du travail : Grandjean à Lyon, Royer à Nancy, Demay à Lille, Mazoyer à Nantes, Havard à Bordeaux, Cornu à Paris, Hastoy à Toulouse et Bévilacqua à Marseille.

Au niveau des agences locales ou des antennes, l'ANPE a recruté par détachement, en priorité des agents des BMO, qu'ils soient contrôleurs ou commis. La grille de rémunération plus souple que celle de la Fonction publique permet aux intéressés de sensibles gains indiciaires.

Dans ce premier temps, conformément au choix fait de placer l'ANPE sous l'autorité du ministère, il y a en ce qui concerne l'encadrement une incontestable continuité.

Toutefois, dans un deuxième temps, la pratique conduit à constater une modification des comportements des responsables issus du ministère vers une autonomie voire une indépendance.

En effet, les Chefs de centre régional (CCRA), compte tenu des moyens mis à leur disposition, tant en matière de recrutement des personnels que de la gestion de la mise en place de l'ANPE<sup>114</sup> et des contacts avec, par exemple les autorités préfectorales, ont été naturellement amenés à se conduire comme des directeurs régionaux autonomes en s'affranchissant de la tutelle de leurs collègues, sous l'autorité de laquelle ils étaient placés<sup>115</sup>. Cette évolution ne s'est pas faite sans crise ni tiraillement entre collègues de services différents mais à terme l'évolution allait vers un allègement et la suppression du lien d'autorité entre DR – CCRA. Sur ce plan, il y a rupture.

En revanche, en ce qui concerne le passage des autres agents des BMO vers l'ANPE, la situation fut, dès le début, administrativement et humainement difficile comme l'ont souligné plusieurs témoins.

La logique comptable fait rarement bon ménage avec

la gestion des ressources humaines. Le transfert de compétences entraînait le transfert progressif des emplois budgétaires, soit environ 2 000 emplois du ministère vers l'ANPE.

Or, d'une part, l'ANPE souhaitait procéder à un recrutement sélectif parmi les agents des BMO qui avaient tous vocation à intégrer l'ANPE et, d'autre part, des agents des BMO ne souhaitaient pas aller à l'ANPE. Ces situations compliquées et douloureuses étaient aggravées par le fait que les fonctionnaires en position de détachement bénéficiaient en venant à l'ANPE d'une majoration de rémunération au demeurant variable<sup>116</sup>, mais que les fonctionnaires en position d'affectation voyaient leur rémunération maintenue et que les nouveaux recrutés en qualité de contractuels étaient soumis à un autre régime de rémunération.

Il fallut plusieurs années et de nombreux conflits, avant que les situations ne se régularisent et se stabilisent dans le sens d'une harmonisation générale.

L'année 1972 sera une année de transition. Les agents venant des BMO représentaient 65 % de l'ensemble des agents de l'ANPE<sup>117</sup>, mais moins de 50 % des prospecteurs-placiers<sup>118</sup>. Paradoxalement, c'est à partir de ce moment-là, que la direction générale de l'ANPE décidera de procéder à des recrutements selon des normes qui se rapprocheront plus de la Fonction publique tout en cherchant à conserver des modalités spécifiques à l'établissement. Pour conclure, dans l'ensemble, la majeure partie des agents des BMO est venue à l'ANPE et a participé à la mise en place du nouvel établissement.

Venus avec leurs connaissances, leurs compétences, leurs règles et certains diront leurs travers, ils ont contribué à constituer l'ossature de l'ANPE tant au niveau des agences locales (prospecteurs-placiers, employés administratifs...) que de l'encadrement (responsables d'antenne, chefs d'agence locale...). Certains ont été incontestablement maltraités dans cette opération. Un nombre non négligeable connaîtra un déroulement de carrière les conduisant à des



114 - Il faut souligner l'importance des problèmes immobiliers auxquels furent confrontés les nouveaux responsables de l'ANPE. En effet, le choix avait été fait de ne pas ouvrir d'ALE qui ne soit pas installée dans de nouveaux locaux. De ce fait ces responsables devaient gérer une stratégie d'acquisitions, locations, réfections, marchés publics sans commune mesure avec leurs activités antérieures.

115 - Ce point mériterait une étude spécifique. En effet, si des IT devenus CCRA ont délibérément cherché leur indépendance à laquelle ils étaient au demeurant incités en raison du statut d'EPIC de l'ANPE, des DR et DD n'ont manifesté aucune appétence à s'emparer d'un secteur dans lequel ils n'avaient guère investi dans le passé.

116 - De l'ordre de 10 % mais pouvant pour certains emplois aller jusqu'à 30 %.

117 - Sur 2 769 agents de l'ANPE, on dénombrait 1 775 venant des SETMO : 748 fonctionnaires affectés, 514 fonctionnaires détachés, 547 contractuels.

118 - Parmi les prospecteurs-placiers, 50 étaient des fonctionnaires affectés, 257 des fonctionnaires détachés et 266 des contractuels des SETMO mais 1 196 avaient été recrutés directement par l'ANPE.



emplois de responsables départementaux, voire régionaux, réalisant une carrière qu'ils n'auraient jamais pu faire en restant dans l'ancienne structure. Créé dans un esprit de rupture avec les « anciens services », il faut reconnaître que le nouvel établissement ANPE ne pourra s'organiser et fonctionner, dans ces premières années, que grâce à l'apport des agents venus du ministère du Travail, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels. En dépit de problèmes statutaires et de rémunérations, ils vont assurer la continuité. Se mêlant aux nouveaux recrutés venant du secteur privé, ils vont contribuer à maintenir,

diffuser et développer la notion de service public qui imprègne cet établissement qui allait être confronté très vite à une augmentation massive du chômage à laquelle ils devront faire face ensemble.

Notre objectif aujourd'hui était d'évoquer, d'articuler le passage des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE, mais il serait intéressant de pousser plus loin cette observation. L'ANPE aura 40 ans l'année prochaine, c'est peut-être à elle de se pencher sur son histoire, sur notre histoire commune car comme le disait Jean Pommier dans son témoignage : « Après tout l'histoire de l'Agence c'est aussi l'histoire du Travail ». ■

## Débat avec la salle

### Bernard Laurençon

Merci Dominique pour cette fresque très vivante de cette période-là, qu'un certain nombre d'entre nous ont revécu à travers ton récit.

Maintenant place au débat. Nous avons une vingtaine de minutes pour vos questions et demandes de précisions auxquelles les participants s'efforceront de répondre. Ce que nous aurions souhaité c'est que l'on puisse se consacrer, aux deux thèmes traités. Nous allons commencer par le premier thème : la loi de 1950. Merci de vous présenter en posant votre question pour permettre la retranscription des débats.

### François Xavier Breton

Je suis affecté à la DAGEMO. J'ai une question concernant chaque sujet. Donc je vais commencer par le plus récent : l'ANPE. Syndicaliste à la CGT, je n'ai pas connu cette période mais j'ai rencontré, il y a deux ou trois ans, une camarade qui a connu le passage des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE, elle en a un assez mauvais souvenir. Je ne sais pas à quelle période elle se réfère, si c'est 1967 ou 1972, en tout cas c'est durant les premières années de l'ANPE. D'après elle, il n'y a pas eu seulement des prospecteurs placiers qui venaient du privé, il y avait aussi beaucoup d'anciens militaires et des Pieds-Noirs. Est ce que les historiens ou des personnes qui connaissent cette période peuvent confirmer ou donner des précisions ? A propos de la première partie, la loi sur la négociation collective de 1950, j'ai

commencé ma carrière au ministère du travail au bureau des conventions collectives, il y a une dizaine d'années. A l'époque, il y avait deux types de classification : celle résultant des arrêtés Parodi et celles des critères de classement apparus en 1975. Les arrêtés Parodi de 1946 n'avaient pas été négociés, mais imposés par l'État. Est-ce que, dans les années 50, avec l'inflation et avec les questions salariales, ces classifications Parodi étaient elles aussi remises en cause ou renégociées, au cœur de la négociation collective ? Est ce que c'était une des préoccupations importantes de ceux qui ont fait la loi de 1950 et de ceux qui l'ont appliquée ?

### Bernard Laurençon

Francis Hordern, pourriez-vous répondre à cette première question sur les classifications Parodi ?

### Francis Hordern

C'était donc l'époque, les classifications Parodi étaient mises en place à la suite de la publication des arrêtés du même nom. Elles étaient reprises lors des négociations des principales conventions collectives concernées. Savoir si elles étaient remises en cause ou renégociées supposerait un travail spécifique qui, à ma connaissance, n'a pas été fait.

### Bernard Laurençon

Elles sont restées longtemps à la base des classifications des conventions collectives nationales. Dominique Guyot, peux-tu répondre sur l'ANP ?





### **Dominique Guyot**

En ce qui concerne les recrutements, contrairement aux règles habituelles de la Fonction publique, les textes de l'ANPE ne faisaient pas référence aux diplômes. Dès lors, on était dans un système de recrutements tout à fait nouveau, largement ouvert et totalement à l'initiative des autorités locales. A partir de là, il y a eu ça et là des recrutements qui ont parfois surpris notamment des recrutements d'anciens militaires, mais il s'agit, semble-t-il, de problèmes locaux et ponctuels et non de systèmes organisés.

### **Bernard Laurençon**

Par ailleurs, il faut rappeler d'une part qu'au début des années soixante des dispositions particulières ont été prises pour intégrer des rapatriés d'Afrique du Nord et, d'autre part, que le recrutement d'anciens militaires dans la fonction publique est prévu au titre par exemple des « emplois réservés ». Jean Pommier et Roxan Capmartin, vous souhaitez apporter des précisions ?

### **Jean Pommier**

Au moment où la France est sortie de l'OTAN, le personnel qui travaillait avec les Américains, s'est retrouvé sur le marché du travail et certains ont été, en priorité, embauchés, au moment de la création de l'ANPE.

### **Roxan Capmartin**

Comme Dominique Guyot le signalait, le recrutement était local et, à ce moment-là, des pressions politiques locales ont quand même pu jouer dans un premier temps. On a vu entrer un certain nombre de personnes recommandées politiquement par le parti dominant à l'époque, l'UNR. C'est passé très rapidement mais cela s'est produit, même si les recrutements ne peuvent être réduits à cela.

### **Bernard Laurençon**

Merci, une autre question ?

### **Joseph Romand**

Je trouve cette conférence très, très intéressante pour nous qui travaillons à l'ANPE. J'aurais deux questions. Premièrement dans sa conclusion, Dominique Guyot propose que les quarante ans de l'ANPE soient l'occasion de faire progresser l'histoire de cet établissement. Je suis syndicaliste à l'ANPE : c'est une question que nous nous posons et nous voudrions avancer dans ce domaine-là. Alors je ne sais s'il y a, dans notre assemblée, des représentants officiels de l'ANPE à qu'il faut s'adresser. Deuxièmement, je m'adresse au Comité d'histoire qui compte parmi ses membres M. Charpy, directeur général de l'ANPE. Il y a du côté de l'histoire de l'ANPE, un vrai déficit puisque on vient de le voir, des choses écrites il y a vingt ans n'émergent qu'aujourd'hui. Est que le Comité d'histoire ou une de ses sections ou sous-sections pourrait

se pencher sur les quarante ans de l'ANPE pour réaliser un vrai travail scientifique basé sur les connaissances historiques

Enfin, nous connaissons personnellement quelques personnes qui viennent de partir à la retraite et qui ont vécu le passage des BMO à l'ANPE. Comment continuer dans la poursuite des interviews déjà réalisés ? De quelle façon, pourrait-on se raccrocher à ce travail vraiment très intéressant ?

### **Bernard Laurençon**

Je répondrai sur le dernier point, puis je donnerai la parole à Michel Lucas pour répondre sur l'ouverture du comité d'histoire à d'autres perspectives que celles de l'administration du travail et l'inspection du travail proprement dites

Au niveau local, le Comité régional de l'Île-de-France résulte d'une collaboration entre l'AEHIT et le CHATEFP. Nous aurons à nous interroger sur la suite à donner à cette essai de recueil d'interviews qui nous paraît très fructueux, et dont il faut profiter, car il y a beaucoup de départs de retraités actuellement. Cela représente toute une mémoire que nous pourrions recueillir pour la restituer. Des échanges ou une collaboration seraient possibles.

Je demande à Michel Lucas de répondre à votre première question.

### **Michel Lucas**

Le directeur général de l'ANPE, M. Charpy, est membre de droit du Comité d'histoire. Le Comité se réunit en janvier prochain et la Commission scientifique, sans doute en février. C'est l'occasion d'avoir un contact avec M. Charpy pour savoir s'il y a quelque chose en préparation, à l'occasion de ce quarantième anniversaire. Quelle que soit la nature des manifestations qui pourraient avoir lieu, l'expérience montre qu'il serait plus que temps de prendre des décisions.

### **Bernard Laurençon**

Martine Théveniaut, vous voulez apporter une précision ?

### **Martine Théveniaut**

... quelques précisions sur les conditions dans lesquelles j'ai réalisé cette étude historique sur les vingt ans de l'ANPE.

Elle l'a été à la demande du directeur général de cette époque-là, Gérard Vanderpote, par l'intermédiaire de Vincent Merle, responsable des études de l'ANPE. L'intention était de faire une histoire vivante pour permettre aux agents de l'ANPE de se l'approprier. Elle est réalisée à partir des principales sources écrites pour établir une chronologie interne/externe de l'évolution de l'établissement, puis par une quarantaine d'entretiens à différents échelons hiérarchiques, géographiques et fonctionnels. Les cassettes ont été remises à l'ANPE. Je crois





qu'elles n'ont pas été retrouvées par Dominique Guyot. Mais les scripts des entretiens ont été conservés. Un grand nombre des gens interviewés n'existent plus aujourd'hui. Ces témoignages ont donc une valeur historique, pour l'histoire du temps présent. Mon intervention a cherché à mettre en évidence à la fois les éléments de permanence et l'irruption des conjonctures, afin de mieux situer les problématiques actuelles. On voit cohabiter de la permanence et du radicalement différent, dans les questions du chômage que nous vivons. La société salariale de la France actuelle interroge les fondamentaux sur lesquels l'ANPE est construite.

A propos des échanges sur « les chocs culturels » ... Les premiers recrutements ont amené des gens professionnellement, sociologiquement, extrêmement différents à travailler ensemble, avec les personnels provenant du ministère du Travail. Ces circonstances sont l'une des richesses de l'Agence. Un métissage s'est produit, avant que le chômage de masse ne fasse peser le retour d'un passé que l'on croyait révolu, tout en continuant à le redouter. La place du contrôle, l'emprise de la statistique prennent le pas sur la relation....

### Vincent Viet

Je voulais dire aussi que cette campagne d'entretiens, à mon avis très importante, doit être contrebalancée par un travail rigoureux dans les archives. Depuis une vingtaine d'années, beaucoup d'archives ont été déposées au Centre d'archives contemporaines de Fontainebleau. Il est temps d'organiser cette confrontation.

Je voudrais également apporter une précision sur le contrôle de la main-d'œuvre étrangère. Martine Théveniaut fait remonter ce contrôle aux années 30. Ce contrôle est en fait antérieur et remonte à la Première guerre mondiale avec l'apparition d'un service de la main-d'œuvre étrangère qui a très vite disposé de services déconcentrés.

### Bernard Laurençon

Merci. Autre question ? Jo Salvi, ancien directeur régional...

### Joseph Salvi

Ce n'est pas une question, mais je voudrais faire une observation, faire part d'une impression. J'ai vécu cette période directement, en 1969 quand j'étais inspecteur du travail à Clermont-Ferrand. J'ai vécu des relations avec l'ANPE pendant des décennies. Je voudrais dire justement dans ce contexte-là, combien j'apprécie le sujet traité aujourd'hui et la manière avec laquelle notamment Dominique a présenté cette évolution et cette transition. Je crois que cette période de 1967 et des années suivantes n'ont pas été très bien vécues, c'était difficile. Cette conférence, la façon dont les sujets ont été abordés, sont une leçon d'histoire au quotidien. Elle nous fait découvrir

le sens de notre histoire ; elle apporte de la sérénité dans les relations qu'il peut y avoir entre nos institutions. Et je pense que c'est une condition essentielle, surtout aujourd'hui, pour pouvoir mieux travailler ensemble. (Applaudissements)

### Bernard Laurençon

Merci. Autre question ?

### Bernard Dutoit

Je voudrais remercier l'ensemble de l'équipe de l'initiative de parler des bureaux de main-d'œuvre. Je vous avoue que c'est avec beaucoup d'émotion que j'ai vu les photos présentées par Dominique Guyot, parce qu'on y retrouve bien nos services et je ne m'y attendais pas. J'ai donc beaucoup d'émotion à en parler surtout parce que je ne sais pas aujourd'hui combien il reste de mes collègues: chef de centre, chef de bureau de main-d'œuvre. C'est vrai que pour la première fois depuis des années, on parle de ce qu'ils ont fait, du travail qu'ils accomplissaient tous les jours et des difficultés qu'ils pouvaient rencontrer. C'est vrai que l'ANPE à un moment donné a mis une chape sur l'existence de leur histoire et celle de leurs services. Incontestablement, ils avaient rempli leur mission avec les moyens mis à leur disposition. Sans doute étaient ils trop calqués sur 1945 et ils ne prévoyaient pas, justement - car on ne leur en donnait pas les moyens -, ce qui devait se passer les années suivantes. Ceci dit, il est bon d'avoir rappelé ce qu'étaient les Échelons régionaux de l'emploi qui travaillaient en direct avec les bureaux de main-d'œuvre. Il y avait beaucoup de cohérence entre tous ces services. Merci d'avoir pensé à cette période de l'histoire et à tous ces anciens chefs de service ; nous ne sommes plus très nombreux à pouvoir témoigner.

### Dominique Guyot

Je dois préciser que ces photos nous ont été prêtées par l'ANPE. Il faut remercier Bernard Etrillard et Catherine Aubel, ici présente, de nous avoir ouvert les archives, montré ces photos et d'avoir accepté de nous les confier, afin que vous puissiez les voir aujourd'hui. Cela montre que l'ANPE est tout à fait prête à ouvrir ses archives.

### Bernard Laurençon

Je précise également qu'au cours des interviews, nous avons eu d'autres documents que nous n'avons pas pu exploiter techniquement, notamment des photos, mais que nous espérons pouvoir le faire dans la brochure que nous allons préparer.

Je vais maintenant donner la parole à Marc Biehler, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la région de l'Île-de-France qui a permis de réaliser cette conférence-débat. ■



# Conclusion



**Marc Biehler**, directeur régional du travail de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Île-de-France

Merci, merci vraiment, Bernard.

C'est difficile de parler après Jo Salvi parce qu'il a déjà tracé la conclusion. Nous sommes ici 85 ou 90 bienheureux et, par mon intermédiaire, je pense que ces 85 ou 90 bienheureux souhaitent dire un grand bravo, un chaleureux merci au comité régional d'histoire et à toute l'équipe qui a préparé et assuré l'animation de cet après-midi.

J'ai rarement des regrets. J'en ai cependant : celui de ne pas avoir été assez efficace, à mon niveau, pour faire partager ce bonheur à davantage de personnes au sein des services du ministère de la région, comme au sein des services de l'ANPE, avec mon ami et collègue Jean Paul Montois. Malheureusement, nous avons tellement le nez dans le guidon que nous en perdons ce que Jo Salvi : a appelé tout à l'heure, le sens de l'action.

Un grand bravo, un grand merci, non pas parce que l'histoire explique le présent, car personne ici ne voit les choses d'une façon aussi simpliste, surtout lorsque il s'agit d'une histoire encore vivante, avec des témoignages aussi riches que ceux que nous avons vus et entendus, mais parce qu'effectivement, la comparaison à partir de la vision qu'on a du présent, et de celle qu'on peut avoir de l'avenir enrichit le sens, donne le sens. Elle invite, Jo Salvi a raison, à la sérénité, devant les transformations que nous, fonctionnaires actifs, devons assurer de manière toujours plus accélérée et, je le dis avec un peu de peine, de manière de plus en plus désordonnée. Il y a toujours cette recherche d'un sens dans tout cela.

Merci à ceux qui, ayant témoigné, sont présents ici. Je suis très heureux de pouvoir rencontrer Bernard Dutoit. Syndicalistes à l'ANPE, nous avons travaillé ensemble et il nous arrive de nous rencontrer aujourd'hui, chacun dans les fonctions respectives

que nous occupons au sein d'instances régionales. Au passage, je voudrais rappeler que l'ANPE a certainement recruté des militaires et des rapatriés, mais aussi des hommes et femmes ayant eu une activité syndicale ou associative. Les recrutements étaient très diversifiés. Il a pu y avoir des pressions politiques locales mais ce n'était pas la règle, notamment en ce qui concerne les militants syndicaux.

Des rencontres telles que celles-ci nous sont profitables, parce qu'elles nous aident à prendre du recul. Je ne vous cache pas que je retire beaucoup de profit, pour ma propre action quotidienne, de ce qui s'est échangé cet après-midi. J'aimerais bien que cela puisse se prolonger.

Je ne suis pas pour rien, je dois le dire, dans le choix des deux thèmes, et vous allez comprendre pourquoi. Ils ont un lien avec mon histoire personnelle. Au risque d'être taxé de subjectivisme, avant d'être dans l'administration, j'étais salarié dans l'industrie et secrétaire d'un comité d'hygiène et de sécurité. Après avoir quitté l'industrie, j'ai commencé ma carrière au sein du service public à l'ANPE où j'étais, en 1974, conseiller professionnel à une époque où le chômage se multipliait chaque année par deux voire trois. J'ai contribué à cette grande aventure qui a duré jusqu'en 1980, date à laquelle j'ai passé le concours de l'inspection du travail. Les expériences dans l'industrie et à l'ANPE ont été évidemment très riches d'enseignement pour les fonctions que j'ai exercées comme inspecteur du travail et directeur du travail, jusqu'à aujourd'hui. Je me retrouve donc pleinement dans ce qui se dit ici. Au point de vue du dialogue social, j'ai partagé ce qui a été présenté. Tout à l'heure Michel Lucas parlait de l'Outre-mer. Mon expérience professionnelle m'a amené à être responsable, de

→→→



1986 à 1989, de l'Inspection du travail et des lois sociales à Nouméa. J'ai eu cette chance assez inoubliable d'arriver sur un territoire dans lequel il n'y avait plus de Code du travail. Cela a duré trois ans. C'était formidable, parce que j'ai vécu ce qu'un certain nombre d'anciens, qui ont témoigné ici, ont vécu en Île-de-France, à une autre époque et d'une autre manière. Ici il y avait un Code du travail. Là bas, il avait été abrogé et on avait omis de le remplacer par autre chose que par des principes directeurs. Mon rôle était de les faire appliquer. Il y avait trente articles dans l'Ordonnance. Comment faire ? J'ai agi avec les acteurs de l'entreprise, les partenaires sociaux. Nous avons créé un droit du travail entièrement négocié par voie d'accords collectifs, au niveau territorial, puis au niveau des branches. Il est toujours en vigueur.

Ce que les services du Travail peuvent apporter au dialogue social, notamment sous la forme de la négociation collective productrice de normes, je sais donc, personnellement, ce que c'est. Je ne parlerai pas des conflits puisque, là-bas, c'était une part essentielle de mon activité. Le dialogue social territorial avait une vie extrêmement active.

Revenant à la rencontre d'aujourd'hui, j'ai été tout à fait frappé de voir que les agents des services, à l'époque, animaient des commissions paritaires régionales qui ont disparu. Je vais donc vous dire une nouvelle qui, à mes yeux, est une bonne nouvelle. Avec l'aide des services de la Direction régionale du travail, que j'ai l'honneur de diriger actuellement, nous sommes, en partie, à l'origine de la création négociée d'une commission paritaire de l'emploi des jeux vidéo d'Île-de-France. Elle a été créée parce que les partenaires sociaux de la région souhaitent être des acteurs du pôle de compétitivité « Image ».

Nous voyons bien qu'en nous tournant vers l'avenir, nous retrouvons, d'une autre manière, le dialogue social territorial. Je fais le lien, je vois une grande continuité, en vérité, dans tout cela. Les partenaires sociaux créent une commission paritaire de l'emploi et de la formation des jeux vidéo parce qu'il y a un découpage excessif en branches professionnelles dans l'activité des jeux vidéo : il y a cinq ou six conventions collectives applicables, ce qui pose problème.

Avec vous, je le sais, je suis animé par la conviction de l'intérêt de l'autonomie des acteurs de l'entreprise et des parties au dialogue social, en

sachant à quel point le fait de ne quasiment pas exister, lorsqu'on anime, est facteur de succès.

Tout l'art est dans cette forme de présence qui facilite et dans le recul par rapport aux intérêts des parties, pour faciliter le dialogue social. C'est tout à fait précieux, je pense, pour les acteurs de l'entreprise et les partenaires sociaux. Cela a été très bien dit par Claude Chetcuti, lorsqu'il rappelait que les conclusions se faisaient quand il n'était pas là. Au fond, je me dis que nous continuons à faire ce qui se faisait à l'époque. Il y a une grande continuité au travers du dialogue social territorial, bien sûr, mais aussi de la finalité, c'est-à-dire : accompagner la mutation ou les mutations du travail et des relations du travail. Je me dis qu'il y a sûrement plus de continuité pour les services, dans cette perspective là : accompagner les mutations du travail et des relations du travail.

Je pense, en réalité, qu'il y aura peut-être beaucoup plus de changement dans le référentiel des politiques publiques d'emploi qu'il n'y en aura du côté du travail. En retour, ce que nous faisons du point de vue d'une politique du travail aura toujours beaucoup d'influence, voire une influence croissante du point de vue des régulations du marché du travail.

Donc, je n'ai aucun souci quant à l'avenir du rôle des services du ministère. En effet, les mutations du travail deviennent de plus en plus générales et permanentes, diffuses. Cela fait du métier des services du ministère, aux niveaux territoriaux de responsabilité, un métier extrêmement précieux pour les acteurs de l'entreprise.

Actuellement, les effectifs de l'inspection du travail représentent 35 à 40 % des effectifs déconcentrés du ministère. On n'est plus du tout dans les mêmes proportions qu'à l'époque des bureaux de main-d'œuvre. Cela signifie que 60 à 65 % des effectifs sont tournés vers l'emploi, non qu'ils se substituent à l'ANPE, mais parce qu'ils ont vocation à jouer un rôle d'ingénierie territoriale de l'emploi qui, je le crois, avec les processus de décentralisation, restera précieux.

Voilà, quelques réflexions qu'appelle, de mon point de vue, l'audition des témoignages. J'en parle avec ce recul, cette sérénité dont parlait Jo Salvi, dont je crois bien des agents de nos services auraient pu bénéficier s'ils avaient été plus nombreux ici. Je vais, lors d'une prochaine réunion du Comité technique régional et interdépartemental qui réunit les directeurs départementaux et le directeur





régional, faire écouter les témoignages que nous avons entendus ici. J'associerai Bernard Laurençon et le Comité. C'est une décision que je tiendrai parce que je suis convaincu que personne ne le regrettera.

Merci et bravo. Je pense à l'un de mes collègues de la direction régionale, Bernard Simonin, présent dans la salle. Il est un grand connaisseur des systèmes locaux de la politique de l'emploi. Il a

sûrement beaucoup appris comme moi des échanges de cet après-midi. Je ne regrette absolument pas le choix des deux thèmes. Je ne regrette absolument pas l'appui que la direction régionale a apporté à l'action du comité régional d'histoire. Cela m'incite évidemment à poursuivre dans cet appui, parce que réellement c'était, de mon point de vue, tout à fait remarquable. Bravo et merci à l'équipe ! ■

## Remerciements



**Bernard  
Laurençon**

Merci Marc Bielher.

Je voudrais remercier toutes celles et ceux qui ont permis la réalisation de cette conférence-débat. Il faut faire un peu de générique, vous savez on est dans l'audiovisuel et dans le cadre du Centenaire du ministère du Travail. Tout d'abord les témoins, celles et ceux qui nous avons entendus et que vous pourrez découvrir sur le cédérom qui va être réalisé, agents de nos services et de l'ANPE qui ont contribué à façonner notre ministère. Nos deux intervenants, Martine Théveniaut et Francis Hordern qui se sont déplacés du sud de la France plusieurs fois pour venir préparer cette conférence.

Marc Bielher et l'équipe de la direction régionale du travail qui nous ont donné les moyens de cette réalisation et qui nous permettront de vous faire parvenir les actes complets de cette conférence d'ici quelques temps. M. Charpy, directeur général de l'ANPE. Le comité national d'histoire, le CHATEFP, son président, Michel Lucas, Elie-Jean Vergnes et Nicole Lejeune, Martine Comte, ainsi que l'AEHIT et son président Claude Chetcuti, absent mais qui nous rejoindra bientôt j'en suis sûr. Dominique Guyot, l'Institut national du travail et de l'Emploi et de la formation professionnelle de Marcy qui a mis à notre disposition son technicien audio, Christian Vacher, pour les interviews et leur montage. Le comité régional d'histoire, et plus particulièrement celles et ceux qui ont contribué à réaliser les interviews : André Turoche, Roxan Capmartin, Dominique Guyot, Marie-Louise David absente, partie prenante de notre comité et qui a regretté de ne pas pouvoir être là, Jean Pommier, Jean-Jacques Guéant.

Enfin, merci à vous toutes et à vous tous qui avez bien voulu consacrer un peu de votre temps à cet événement. Je vous invite maintenant à rejoindre la cafétéria du ministère.

Merci encore de votre participation. ■

*(Applaudissements)*

# Le Comité d'histoire de l'Île-de-France

Le Comité d'histoire de l'Île-de-France est un des groupes de travail lancés dans plusieurs villes de France par Bruno Guérard directeur honoraire du travail lorsqu'il était chargé de mission au Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CHATEFP).

L'objectif est de prolonger au niveau local les actions entreprises par le CHATEFP en sensibilisant les collègues à l'histoire de notre maison, en facilitant le travail de chercheurs et des étudiants en favorisant l'accès à des archives, les contacts avec des collègues en activité, le recueil de témoignages, la préservation des archives, en organisant des manifestations ou publications...

Composé d'agents en activité ou en retraite de l'administration centrale ou des services extérieurs auxquels viennent s'adjoindre des collègues de l'ANPE, le Comité de l'Île-de-France se réunit 4 à 5 fois par an. En lien avec le CHATEFP, il bénéficie du soutien de la DRTEFP et de l'Association pour l'Histoire de l'Inspection du Travail (AEHIT) et a, depuis cinq ans, organisé des conférences-débats auxquelles participent environ une centaine de personnes principalement des collègues mais aussi des chercheurs et étudiants.

## **2002** - *L'inspection du travail au féminin 1878-1974*

Par Sylvie Schweitzer et Anne-Sophie Beau ;

## **2003** - *La peine des hommes. Pierre Hamp, écrivain humaniste et inspecteur du travail 1876-1962*

Avec Christophe Baillat, Jean-Jacques Guéant, Dominique Guyot, Pierre Largesse, Bernard Laurençon, Max Petit, Martine de Rabaudy, Jacques Rabouët et Yves Rounsard. Un ouvrage a été publié sous le même titre dans la collection « Mémoires du travail » aux Éditions de L'Harmattan ;

## **2004** - *L'inspection du travail, voltigeur, shérif ou urgentiste*

Avec Jean-Pierre Agaesse, Vincent Tiano, Vincent Viet ;

## **2005** - *Les précurseurs des inspecteurs du travail. Le contrôle dans la construction à Paris au XVIIe et XVIIIe siècles*

Par Robert Carvais ;

## **En 2006**, dans le cadre de la Célébration du Centenaire de la création du ministère du travail, *Une tentative de relance du dialogue social, la loi du 11 février 1950 et des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE : l'ordonnance du 13 juillet 1967*

Le Comité est ouvert à toutes les personnes intéressées qui peuvent prendre contact avec Bernard Laurençon ([mfblaurencon@club-internet.fr](mailto:mfblaurencon@club-internet.fr)) pour être informées des dates des prochaines réunions.



Direction régionale  
du travail, de l'emploi  
et de la formation professionnelle  
d'Île-de-France

AEHIT  
*Association pour l'Étude de l'Histoire  
de l'Inspection du Travail*

avec le concours de l'INTEFP



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

Groupe régional de l'Île-de-France