

DOCUMENT DE TRAVAIL

L'ÉMERGENCE  
DES POLITIQUES DE L'EMPLOI  
(1945-1973)

JACQUES FREYSSINET

**N° 65**  
juillet 2006

**CENTRE  
D'ETUDES  
DE L'EMPLOI**

«LE DESCARTES I»  
29, PROMENADE MICHEL SIMON  
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX  
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44  
MÉL. [cee@cee.enpc.fr](mailto:cee@cee.enpc.fr)  
<http://www.cee-recherche.fr>

# L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)

JACQUES FREYSSINET

[jacques.freyssinet@mail.enpc.fr](mailto:jacques.freyssinet@mail.enpc.fr)

*Professeur émérite à l'Université Paris I  
Président du Conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi*

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 65

Juillet 2006

ISSN 1629-7997  
ISBN 2-11-096192-9

# L'ÉMERGENCE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI (1945-1973)

Jacques Freyssinet

## RESUME

La période 1945-1973 voit l'émergence, en France, des politiques de l'emploi qui se substituent progressivement aux traditionnelles politiques de la main-d'œuvre. Dans un contexte où la responsabilité du plein emploi relève des politiques macroéconomiques, la politique de l'emploi doit, dans un premier temps, réduire les pénuries quantitatives et qualitatives de main-d'œuvre qui seraient un obstacle à la croissance et à la productivité. L'accélération des restructurations conduit, dans un deuxième temps, à donner la priorité à la gestion des reconversions et au développement du Service public de l'emploi (SPE). Cette évolution s'accompagne d'une part, d'une transformation des modes d'intervention de l'État, qui passent d'un registre normatif à un régime contractuel (Fonds national de l'emploi), d'autre part, de la reconnaissance du rôle croissant assuré par la négociation collective et par les institutions paritaires qu'elle engendre (Unedic, FPC...).

**Mots-clefs :** Politique de l'emploi, politique de la main-d'œuvre, service public de l'emploi, reconversions, indemnisation du chômage, formation professionnelle continue.

## *The Emergence of Employment Policies (1945-1973)*

### *Abstract*

*During the period 1945-1973 emerge, in France, Employment Policies which gradually replace the traditional labour force policies. In a context where the responsibility for full employment concerns the macroeconomic policies, the Employment Policy must, initially, reduce the quantitative and qualitative shortages of labour force which would be an obstacle to growth and productivity. The acceleration of the reorganizations leads, in the second time, to give priority to the management of vocational retraining and to the development of the Public Employment Service. This evolution is accompanied, on the one hand, by a transformation of the intervention modes of the State, which pass from a normative register to a contractual one (National Employment Fund), on the other hand, by the recognition of the growing role played by the collective bargaining and the equal institutions which it generates (Unedic, FPC...).*

**Key words:** *Employment policy, labour force policy, public employment service, vocational retraining, unemployment compensation, lifelong learning.*



« *Même lorsque cette réflexion (sur l'action publique) se porte sur l'évaluation des politiques passées, c'est encore, quoique de façon souvent secrète, à l'aune des représentations du futur que sont soupesés les effets des politiques antérieures.* » (Robert Fraisse, 2004, p. 1)

La période allant de 1945 à 1973 est souvent perçue rétrospectivement comme un âge d'or quant à la situation de l'emploi. Le maintien durable d'un quasi plein emploi y aurait réduit les politiques dites de la main-d'œuvre à une fonction de mobilisation des ressources humaines nécessaires pour répondre aux besoins de la croissance économique. Sous cet aspect, cette phase historique serait d'une nature qualitativement différente de celles qui l'ont précédée et de celle qui l'a suivie. Si un tel diagnostic s'impose quant aux conditions de la croissance et de l'équilibre du marché du travail, il n'en résulte pas une discontinuité semblable dans le domaine de la politique de la main-d'œuvre. Celle-ci reste, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, fortement marquée par les institutions et les dispositifs hérités des évolutions antérieures. Elle se transforme progressivement et devient, à la fin de la décennie 1960, la politique de l'emploi. À son tour, elle laisse une trace durable sur les politiques qui sont menées, à partir de 1976, pour affronter des situations de chômage massif. À la brutalité des cassures économiques s'opposerait une inertie des institutions, des dispositifs et, plus profondément, des représentations qu'adoptent les décideurs quant au fonctionnement du marché du travail et aux conditions de légitimité et d'efficacité d'une intervention publique sur l'emploi. Nous proposons de discuter la pertinence de cette hypothèse<sup>1</sup>.

## **INTRODUCTION : NE PAS SOUS-ESTIMER L'HÉRITAGE HISTORIQUE**

La périodisation engendre toujours un risque d'arbitraire. Par chance, la période que nous étudions s'inscrit entre deux ruptures. Elle s'ouvre à la fin de la Seconde Guerre mondiale alors que s'opère une transformation profonde des objectifs et de la nature des interventions publiques dans la sphère économique et sociale. Elle s'achève, au cours de la décennie 1970, avec l'interruption du régime de croissance rapide et l'émergence d'un chômage massif qui engendrent un réexamen radical des politiques de l'emploi. Du point de vue des performances économiques, la cassure a lieu en 1974 ; du point de vue des politiques de l'emploi, on la situe habituellement en 1977 (Colin *et alii*, 1981). Le champ se limite donc à une trentaine d'années.

---

<sup>1</sup> Une première version de ce texte a été présentée au Colloque « *Elaborations et mises en œuvre des politiques du travail : le ministère du Travail et la société française au XX<sup>e</sup> siècle* » (Paris, 18-18 mai 2006).

Elle a bénéficié d'observations et de compléments d'information de la part de Dominique Balmory, Jacques Delors, Robert Fraisse, Jean-Marcel Jeanneney, Marie-Thérèse Joint-Lambert, Gabriel Mignot. Toutes et tous en sont vivement remerciés, mais, comme il est de règle, ne sont en rien engagés par le contenu de ce texte.

Une version résumée sera publiée dans les *Actes* du colloque et dans un article à paraître dans la revue *Travail et emploi*.

De nombreux auteurs, lorsqu'ils décrivent l'émergence au lendemain de la Seconde Guerre mondiale d'une politique de la main-d'œuvre présentent un diagnostic sévère des modes d'intervention antérieurs des pouvoirs publics dans ce domaine. Il ne s'agirait que de mesures partielles, non coordonnées, improvisées pour faire face à des difficultés spécifiques et mises en sommeil dès la disparition de celles-ci. Une présentation chronologique des textes adoptés et des dispositifs mis en œuvre peut engendrer cette impression. Cependant l'étude de la période qui va de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'en 1945 permet de mettre en évidence des dynamiques longues qui construisent progressivement l'ensemble des catégories et des instruments de la future politique de l'emploi. Peut-être l'affirmation d'une « invention » des politiques de la main-d'œuvre et de l'emploi au lendemain de la guerre a-t-elle pour partie résulté, consciemment ou non, de la dénégation des traces laissées par le régime de Vichy.

La préhistoire des politiques de l'emploi est riche. Elle couvre la période pendant laquelle sont produites les catégories de l'action publique et des représentations collectives qui resteront stables dans la période suivante et ne seront ébranlées qu'avec la rupture de la décennie 1970. Elle est le moment où sont expérimentés des instruments d'intervention qui fourniront l'essentiel de l'outillage de l'après-guerre<sup>2</sup>.

## **L'intervention publique sur l'emploi : catégories et représentations**

Bernard Lacroix et Vincent Merle ont insisté à juste titre sur la nécessité d'adopter une approche archéologique de la genèse des institutions sociales (Merle, 1987 ; Merle, Lacroix, 1988 ; préface de Vincent Merle *in* Muller, 1991). Cette approche s'oppose, d'une part, à une vision naturaliste qui prétend décrire une progression cumulative et linéaire des droits reconnus ou des instruments mobilisés, d'autre part, à une vision instrumentaliste, qui voit dans les modes successifs d'intervention de l'État les figures variées d'une même fonction régulatrice. Les politiques publiques de l'emploi sont un élément constitutif du processus de production (ou de reproduction), de mobilisation et d'allocation des forces de travail. Elles reflètent et tentent d'infléchir, dans des rapports de forces évolutifs, les modes successifs de régulation des relations collectives de travail. Elles sont le produit complexe de l'inertie des trajectoires et de ruptures associées à des phases de crise de natures diverses.

S'il fallait choisir une date symbolique de naissance des politiques de la main-d'œuvre et de l'emploi, avant même l'apparition d'un ministère du Travail, on pourrait retenir l'année 1891 avec la création du *Conseil supérieur du travail*, puis de l'*Office du travail*. Ils seront des lieux où l'accumulation des connaissances et la confrontation tripartite des points de vue produiront les catégories d'analyse sur lesquelles reposeront la politique et, plus largement, les représentations collectives. Ces dernières serviront de référence dans le débat entre acteurs politiques, économiques et sociaux, qu'ils les acceptent ou qu'ils les contestent. Deux thèmes centraux s'enchevêtreront au cours du demi-siècle suivant.

En premier lieu, le débat sur le droit au travail, introduit dès la Révolution française et réaffirmé en 1848, se pose dans des termes nouveaux avec l'évolution, amorcée au dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, vers une production de masse dans un système productif qui est dominé par de grandes unités concentrées et où le salariat tend à se généraliser comme statut des travailleurs. S'il est affirmé que la reconnaissance du droit au travail n'engendre pour l'État

---

<sup>2</sup> Pour une présentation d'ensemble de la période, voir principalement : Desmarests, 1946 (1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> parties) ; Daniel, Tuchsirer, 1999 (chapitres I à VII) ; Viet, 2006. Voir aussi : Charlot, Figeat, 1985 (2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> parties) ; Decouflé, 1982, 1985a et 1988 ; Guitton, 1988 ; Join-Lambert *et alii*, 1997 (principalement, chapitres 1, 3 et 7) ; Muller, 1991 (1<sup>o</sup> partie) ; Sauvy, 1965 (sur l'entre-deux guerres).

qu'une obligation de moyens et non de résultat, il reste à déterminer la nature des interventions publiques légitimes et efficaces au sein d'une économie de marché.

En second lieu, la même mutation économique renouvelle les termes du débat relatif aux catégories qui se situent aux marges de la population socialement stabilisée. Plusieurs ouvrages, assez connus pour qu'il ne soit nécessaire d'en rappeler le contenu, ont décrit l'« invention du chômage » à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par distinction avec la catégorie des inaptes au travail et avec celle des oisifs volontaires. Les obligations de la société à l'égard des « vrais » chômeurs et les politiques à mener à leur égard constituent un enjeu permanent qui s'organise autour du triptyque indemnisation-placement-contrôle.

Ces deux thèmes n'ont rien perdu de leur actualité. Leur traitement par la politique publique est, au cours de cette période, l'objet d'un processus chaotique d'apprentissage.

## **L'intervention publique sur l'emploi : normes et dispositifs**

Pour simplifier, il est commode de distinguer deux facteurs moteurs de la politique de la main-d'œuvre et de l'emploi, même s'ils engendrent pour partie le recours aux mêmes dispositifs. Le premier est inhérent aux conditions économiques du fonctionnement d'une économie de marché. Le second trouve sa source dans les chocs exogènes qu'engendrent les deux guerres mondiales.

Le fonctionnement de l'économie de marché est soumis à un ensemble de mouvements cycliques qui vont des fluctuations saisonnières d'activité aux phases de récession économique généralisée, en passant par des crises sectorielles. Sauf une brève exception (1936), l'État ne se reconnaît pas une responsabilité de régulation économique globale. Les dispositifs adoptés s'organisent autour du traitement du chômage. Dès 1893, des projets de lois sur l'indemnisation du chômage sont discutés, sans suites concrètes. En 1905, des subventions sont accordées aux caisses privées (le plus souvent syndicales) d'assurance-chômage, tandis que la loi régit l'activité des bureaux de placement. Plus tard, la fonction d'indemnisation est élargie en encourageant l'initiative des Communes et Départements, avec un financement complémentaire de l'État. Parallèlement, un recours aux chantiers de travaux publics est préconisé, toujours à l'initiative des collectivités territoriales et avec l'aide de l'État. La crise des années 1930 conduit à expérimenter la conversion des indemnités de chômage en primes d'embauche, ainsi que des mesures de « rééducation professionnelle » des chômeurs. Il s'agit donc essentiellement de gestion du chômage et marginalement d'action sur l'emploi. L'exception vient du programme du Front populaire, dont le premier gouvernement Blum amorce la réalisation. Mêlant des inspirations diverses (premières influences keynésiennes, expériences de Roosevelt, mouvement « planiste »), le programme cherche à lutter contre le chômage en combinant une action de relance macroéconomique (investissements publics d'infrastructure, augmentations négociées des salaires...) et une politique de partage du travail (principalement les « 40 heures »). La tentative est de brève durée, mais annonce bien des débats de la période d'après-guerre.

Les deux guerres mondiales ont été un facteur, au moins aussi important, d'innovation en matière de politique de main-d'œuvre. Elles sont d'abord marquées par de brèves, mais brutales poussées de chômage lors du début des hostilités (désorganisation de la production), puis lors de leur suspension ou cessation (reconversion des productions, afflux des démobilisés ou des prisonniers libérés). Elles engendrent surtout des périodes de pénurie aiguë de main-d'œuvre pour répondre soit aux besoins de l'effort de guerre, soit aux exigences de l'occupant. Il en résulte la mise en place, dès la Première Guerre mondiale,

d'une véritable planification<sup>3</sup> de la mobilisation et de l'allocation des ressources de main-d'œuvre en fonction d'objectifs nationaux prioritaires. La période de la Seconde Guerre mondiale<sup>4</sup> voit, outre l'éphémère expérience d'un *Commissariat à la lutte contre le chômage*, la mise en place d'un dispositif intégré de politique de la main-d'œuvre au sein du ministère du Travail : création d'Offices régionaux et départementaux du travail<sup>5</sup>, fusion des fonctions d'indemnisation et de placement, contrôle rigoureux du recours à la main-d'œuvre coloniale ou étrangère, procédures d'affectation impérative à certaines activités prioritaires, développement de l'apprentissage et des centres de formation professionnelle des adultes...

Lorsque Jacques Desmarests<sup>6</sup> publie, au premier trimestre 1946, un ouvrage intitulé *La politique de la main-d'œuvre en France*, il part d'une minutieuse analyse historique de ces expériences pour proposer un schéma global de politique de la main-d'œuvre en économie dirigée. Cette politique « *a pour objet d'adapter aussi exactement que possible les ressources humaines d'une Nation à ses besoins généraux et plus spécialement à ses besoins économiques* » (Desmarests, 1946, p. 1). Elle est « *un fragment d'une politique économique générale* » (*op. cit.*, p. 2) à laquelle elle est subordonnée. Elle doit relever d'un Secrétariat à la main-d'œuvre rattaché au ministère de l'Économie. À partir d'un tableau des besoins et des ressources par métiers et par marchés du travail locaux, celui-ci établit un plan d'utilisation de la main-d'œuvre. Il regroupe les fonctions d'orientation et de formation professionnelle des jeunes et des adultes, de placement, d'adaptation du travail aux hommes et d'assistance aux travailleurs sans emploi. Ce programme contient tous les dispositifs dont nous étudierons le développement au cours des décennies suivantes. Il n'y a donc pas, à proprement parler, « invention » de la politique de la main-d'œuvre et de l'emploi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Presque tout l'outillage est disponible. L'élément nouveau réside dans la croissance progressive des moyens et dans l'effort de mise en cohérence des dispositifs au service d'une politique macroéconomique de croissance et de plein emploi.

Nous étudierons cette évolution en examinant successivement<sup>7</sup> :

- les fonctions attribuées à la politique de la main-d'œuvre et de l'emploi au sein du système global d'intervention publique,
- les grands domaines de développement (ou de non développement) de cette politique,
- le partage des responsabilités entre acteurs dans la production des normes et la gestion des dispositifs.

---

<sup>3</sup> Même si le mot n'est pas employé.

<sup>4</sup> Outre les ouvrages cités plus haut, voir plus spécialement : Le Crom, 1995 ; Viet, 2004 ; Zielinski, 1992.

<sup>5</sup> Ils seront rebaptisés « Directions » après la guerre.

<sup>6</sup> Vincent Viet précise que Jacques Desmarests fut, sous Vichy, chargé de mission auprès du *Commissaire à la lutte contre le chômage*, puis directeur de cabinet au *Commissariat à la main-d'œuvre française en Allemagne* (*op. cit.*, p. 77).

<sup>7</sup> Voir l'annexe « *Repères chronologiques* ».

# 1. LES FONCTIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

## **Observations préalables : ambiguïté et signification du vocabulaire**

Le vocabulaire utilisé pendant la période soulève plusieurs difficultés si l'on veut éviter contresens ou anachronismes. Examinons les deux principales.

a) Il n'existe pas de différence sémantique claire entre *politique de la main-d'œuvre* et *politique de l'emploi*, termes qui semblent désigner un même objet, l'emploi de la main-d'œuvre. Seules les conditions de choix du vocabulaire peuvent éclairer sur les enjeux sous-jacents. La première expression, héritée du passé, est seule utilisée au début de la période. Elle symbolise une phase où l'orientation prioritaire est la mobilisation d'une ressource rare pour répondre aux besoins de la reconstruction, puis de la croissance. L'apparition de la notion de politique de l'emploi<sup>8</sup> semble résulter de deux inflexions successives, de nature différente<sup>9</sup>.

- Le risque de développement d'un chômage, autre que conjoncturel ou frictionnel, est associé aux contraintes des politiques de lutte contre l'inflation. Cet aspect est symbolisé par l'adoption du *Plan de stabilisation* de 1963, puis par les débats lors de la préparation du V<sup>e</sup> plan (voir ci-après). On passe d'une perception de la main-d'œuvre comme une ressource rare à une notion du niveau d'emploi comme objectif à atteindre

- Les événements de 1968 entraînent un renouvellement des attitudes à l'égard du travail qui ne peut plus être envisagé seulement comme ressource productive, mais devient un objet de projets et de revendications qui touchent à son contenu et à sa mise en cohérence avec d'autres sphères de l'activité humaine et sociale (épanouissement personnel, modes de vie collectifs, loisirs, démocratie dans l'entreprise...). Les *Groupes à long terme* du CGP, qui travaillent en 1968 et 1969 (CGP, 1970) sont porteurs de ces interrogations qui transparaissent partiellement dans le rapport de la *Commission de l'emploi* du VI<sup>e</sup> plan (CGP, 1971a).

b) Le contenu associé à la notion de « politique de l'emploi » doit également être précisé. Au sens strict, que nous utiliserons sauf indication contraire, la politique de l'emploi réunit *l'ensemble des dispositifs mis en œuvre pour anticiper ou corriger les déséquilibres des marchés du travail ou pour en réduire le coût social*. Elle doit être distinguée de ce que l'on peut appeler la « politique pour l'emploi » et qui désigne *l'ensemble des interventions publiques visant, à titre principal ou secondaire, à agir sur le niveau et la qualité de*

---

<sup>8</sup> Vincent Viet cite l'article qu'il qualifie de « prophétique » de R. Roux, « De la politique de la main-d'œuvre à une politique de l'emploi ? », publié dès 1949 (Viet, 2006 ; Roux, 1949). Ce texte est fort curieux. Sur la base de données statistiques fragiles, l'auteur estime que le volume du chômage a quintuplé entre l'été 1947 et le printemps 1949 (le taux de chômage serait ainsi passé à 0,5 % !) ce qui entraîne le diagnostic suivant : « *Il ne s'agit plus d'augmenter le nombre et la production des travailleurs. Il devient indispensable de donner du travail aux chômeurs* » (Roux, 1959, p. 391). Après un examen pessimiste des possibilités offertes par le dynamisme interne de l'économie, l'article conclut en préconisant une politique keynésienne de grands travaux menés dans l'Union française de manière à créer une demande en direction de la métropole.

<sup>9</sup> Dans le cadre de la préparation des plans, il existe pour les cinq premiers une « *Commission de la main-d'œuvre* ». Ce n'est qu'à partir du VI<sup>e</sup> plan (1971-1975), c'est-à-dire près du terme de la période que nous étudions, qu'est adopté l'intitulé « *Commission de l'emploi* ». Cependant, on peut signaler, par exemple, que dès 1963 le directeur général du Travail et de la Main-d'œuvre publie, dans la *Revue française du travail*, un article intitulé : « Les aspects nouveaux de la politique de l'emploi » (Laurent, 1963).

*l'emploi*. Tous les instruments de la politique économique et sociale peuvent être mobilisés à cette fin, d'abord la politique macroéconomique, mais aussi d'autres politiques fonctionnelles<sup>10</sup> (fixation des normes de la relation d'emploi, formation tout au long de la vie, protection sociale, politique familiale...).

Si notre objet central se limite à la politique de l'emploi au sens strict, le rôle et le contenu de celle-ci, dans une période historique déterminée, ne peuvent être compris sans préciser la place qu'elle occupe au sein de la politique pour l'emploi. En schématisant beaucoup, la période qui nous intéresse présente une double caractéristique. D'une part, la question du plein emploi est renvoyée à la politique macroéconomique, à la réussite de laquelle la politique de l'emploi doit apporter sa contribution. D'autre part, les relations entre la politique de l'emploi et les autres politiques fonctionnelles évoquées plus haut restent des relations faibles, même si elles tendent à se renforcer dans certains domaines spécifiques<sup>11</sup>.

### **1.1. Une politique de l'emploi au service de la politique macroéconomique de croissance et de plein emploi**

Le premier plan (1947-1950, prolongé jusqu'en 1953) est dominé par les impératifs de reconstruction et de modernisation. L'objectif que se donne la Commission de la main-d'œuvre est de « *déterminer les conditions d'une reprise économique où l'utilisation à plein des richesses en hommes et en ressources naturelles permettrait d'élever sensiblement le niveau de vie de la population* » (CGP, 1947, p. 32). La tâche est donc de mobiliser et d'affecter toutes les forces de travail immédiatement ou potentiellement disponibles pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre et satisfaire les secteurs prioritaires. Les cinq plans suivants se réfèrent à un objectif de plein emploi et en attribuent la responsabilité à la politique macroéconomique. Compte tenu des prévisions de population active et des objectifs

---

<sup>10</sup> Nous utilisons les termes de « politique fonctionnelle » pour désigner les domaines d'intervention transversale de l'État, concernant l'ensemble de la population ou des activités, par opposition avec les « politiques sectorielles » (agriculture, industrie, transports...).

<sup>11</sup> Quelques précisions doivent être données sur la nature des sources institutionnelles mobilisées.

a) Pour l'analyse des relations entre les différentes composantes de la politique publique en matière d'emploi, nous utilisons de manière privilégiée les rapports du Commissariat général du plan et, en particulier, les travaux de préparation des plans successifs (CGP, 1947, 1954, 1958, 1961, 1966 et 1971a ; voir aussi : Decouflé, 1990 ; Jachiet, 1981 et sur certains aspects du fonctionnement des commissions du Plan : Dassetto, 1972 ; Hayward, 1967 ; Massé, 1964).

En premier lieu, les commissions du Plan sont un lieu de confrontation entre les différents acteurs publics concernés, avec une participation souvent active des acteurs sociaux.

En second lieu, leurs rapports analysent les tensions et les conditions de mise en cohérence des divers éléments d'une politique pour l'emploi. Le directeur général (ou un directeur) en charge de ces questions au ministère du Travail a toujours figuré comme vice-président des Commissions de la main-d'œuvre ou de l'emploi, ce qui était censé assurer une bonne intégration de la politique de l'emploi au sens étroit.

b) Les positions adoptées par les acteurs économiques et sociaux sont régulièrement rassemblées dans les *Rapports et Avis* que le Conseil économique et social a consacrés aux plans successifs, ainsi qu'à différents aspects de la politique de l'emploi. L'expression de chacun des groupes composant le Conseil sur le contenu des *Avis* offre une source régulière pour suivre l'évolution de leurs analyses et de leurs priorités.

c) En revanche, on ne dispose, pour cette période, que d'une information publique réduite sur les débats d'orientation qui ont pu se dérouler au sein du ministère du Travail. La *Revue française du travail* publie surtout des textes à caractère informatif (mis à part les rapports des Commissions de la main-d'œuvre du Plan). Les articles non descriptifs sur la politique de l'emploi sont très peu fréquents et généralement confiés à des universitaires (Roux, 1949, Dahano, 1971 ; Gillard, 1974). Les documents de prise de position sur le fond sont rares (à titre d'exception, voir Chazelle, 1964 – non publié). Un travail sur les archives du ministère apporterait peut-être une vision différente.

de productivité, le taux de croissance doit assurer le plein emploi, sous réserve du chômage frictionnel incompressible engendré par les nécessaires mobilités professionnelles<sup>12</sup>. Par exemple, dans le cadre de la préparation du IV<sup>e</sup> plan (1962-1965), les premiers travaux ayant fait apparaître un risque de chômage, il est décidé « à la demande de la Commission de la main-d'œuvre » (CGP, 1961, p. 17) de porter de 5 à 5,5 % le taux de croissance retenu. Dans ce cadre, la fonction de la politique de l'emploi est de définir les mesures qui assurent, quantitativement et qualitativement, des ressources de main-d'œuvre correspondant aux « besoins de l'économie ». Ceci permet de comprendre le choix des principaux dossiers qu'elle ouvre successivement au cours de la période (voir, ci-après, point 2.1.) : mobilité de la main-d'œuvre et reconversions, formation et orientation professionnelle, régulation du marché du travail par le Service public de l'emploi.

Une inflexion se dessine toutefois aux débuts des années 1960<sup>13</sup>. Un courant de pensée influent attribue à la croissance des salaires nominaux la responsabilité de l'inflation quasi-permanente dont souffre l'économie française. Le traité de Rome, signé en 1957, crée la *Communauté économique européenne*, et accroît les risques associés à l'inflation pour les échanges extérieurs avec, en 1959, une première étape d'abaissement des droits de douane. Le plan de redressement Pinay-Rueff (1958-1959) pouvait encore apparaître comme une phase exceptionnelle d'assainissement. Une nouvelle poussée inflationniste durcit le débat entre partisans d'une politique monétaire et partisans d'une politique des revenus (Delors, 2004, chapitre 2). Le plan de stabilisation que présente, en 1963, Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances, symbolise la victoire de la première orientation, grâce à l'influence exercée par Jacques Rueff sur le général de Gaulle. Une « *petite détente sur le marché du travail* » est jugée nécessaire pour combattre l'inflation, ce que les syndicats traduisent comme une politique du « *volant de chômage* ». Les débats sont vifs à l'occasion de la préparation du V<sup>e</sup> plan (1966-1970) où figure un écart significatif entre ressources et besoins de main-d'œuvre<sup>14</sup>.

Après les événements de 1968, dont certains situent le facteur déclenchant dans la montée du chômage<sup>15</sup>, le rapport de la Commission de l'emploi du VI<sup>e</sup> plan (1971-1975) tient « à rejeter clairement toute conception qui reposerait sur l'idée implicite que, mis à part le chômage frictionnel, un volant de chômage est indispensable pour assurer la stabilité des salaires et des prix » (CGP, 1971a, p. 51). Il considère que « le taux de croissance élevé adopté par le VI<sup>e</sup> plan devrait permettre globalement le maintien de l'équilibre du marché du travail à un niveau satisfaisant, comparable à celui observé en moyenne en 1969, année de forte croissance » (*ibidem*, p. 6).

<sup>12</sup> Il est évalué dans une fourchette de 1 à 2 %.

<sup>13</sup> Il serait intéressant d'apprécier l'influence qu'ont pu exercer les propositions en faveur d'une « *active manpower policy* » que développe, au cours des années 1960, une OCDE alors fortement inspirée en ce domaine par l'expérience suédoise. Nous n'en avons trouvé de traces explicites ni dans les documents du Plan, ni dans ceux du ministère du Travail. De façon tout à fait étonnante, la première discussion approfondie (sauf erreur de notre part) est publiée par la *Revue française des affaires sociales* dans son dernier numéro de 1974 ! L'article s'ouvre sur cette interrogation non prophétique : « *Le marché du travail deviendrait-il le lieu privilégié de l'intervention des pouvoirs publics pour réaliser enfin la croissance de plein-emploi sans inflation ni déficit extérieur ?* » (Gillard, 1974, p. 131).

<sup>14</sup> Fort heureusement, les résultats de l'*Enquête sur l'emploi*, disponibles au début de 1966, c'est-à-dire après l'adoption du plan, permettent à la Commission de la main-d'œuvre, de rectifier en baisse, dans son rapport final, les prévisions de ressources et d'afficher ainsi un faible niveau de chômage (CGP, 1966 ; Hayward, 1967).

<sup>15</sup> Dont, semble-t-il, le Premier ministre d'alors et futur président de la République, Georges Pompidou.

Trois ans avant la rupture de la croissance, la doctrine de base est donc réaffirmée. Elle restera conforme à la réalité jusqu'au dernier trimestre 1974 (Eymard-Duvernay, 1976).

## **1.2. Une politique de l'emploi faiblement articulée aux autres composantes de la politique économique et sociale**

Auxiliaire de la politique macroéconomique pour atteindre l'objectif de plein emploi, la politique de l'emploi, au sens étroit, voit son contenu déterminé par cette fonction. Peut-être est-ce la raison de sa faible articulation avec d'autres politiques fonctionnelles qui auraient pu être mobilisées pour l'atteinte du même objectif. On pourrait en trouver une explication dans le cloisonnement bureaucratique des administrations, mais cet argument, certainement valable, est insuffisant : même au sein des commissions du Plan, qui sont le lieu de la mise en cohérence interministérielle, le lien demeure faible, avec cependant une exception en ce qui concerne certains aspects de la politique de formation. Nous l'illustrerons en nous limitant aux trois politiques avec lesquelles s'imposerait logiquement une articulation forte : la politique du travail, celle de la protection sociale, celle de l'éducation.

### **1.2.1. La politique du travail**

La politique du travail comprend deux volets principaux : la fixation des normes de la relation d'emploi et la protection des conditions de travail.

Dans le premier domaine, on sait à quel point, depuis la décennie 1980, les « réformes structurelles » du marché du travail, et en particulier de ce que l'OCDE appelle la « législation protectrice de l'emploi », ont été au cœur des débats sur la politique de l'emploi. Rien de tel ne s'observe dans la période que nous étudions. Sauf quelques observations incidentes, les normes juridiques de la relation d'emploi ne sont pas considérées comme des variables d'action pour la politique de l'emploi. Tout au plus, les garanties créées en cas de licenciement économique sont-elles envisagées comme un moyen de faciliter l'acceptation des restructurations, mais ce n'est qu'à la fin de la période et à la suite d'une initiative issue de la négociation collective<sup>16</sup>.

En ce qui concerne les conditions de travail, leur prise en compte n'intervient que sous un angle spécifique : la réponse aux pénuries de main-d'œuvre pour des tâches non qualifiées. La question est associée à la mise en évidence des risques sociaux qui résulteraient d'un recours systématique à l'immigration pour occuper les postes de travail refusés par les nationaux. L'amélioration des conditions de travail serait alors un instrument pour attirer ces derniers vers de tels postes, notamment les femmes, les jeunes ou les travailleurs d'origine agricole.

Peut-être faut-il voir dans ces constats la conséquence du maintien de la coupure, mise en évidence par Vincent Viet pour la période antérieure, entre deux registres d'intervention du ministère du Travail : d'une part, une politique de la main-d'œuvre directement tributaire de la conjoncture économique, d'autre part, des politiques du travail protectrices, intégrées dans une vision du développement historique continu des droits des salariés (Viet, 2006 ; voir aussi Decouflé, 1982 et 1990). La politique du travail se centrerait sur ceux qui sont durablement insérés dans l'emploi, tandis que la politique de l'emploi s'appliquerait aux désajustements observés sur le marché du travail.

---

<sup>16</sup> L'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi est signé en 1969 (voir, ci-après, point 3.3.2.).

### **1.2.2. La politique de protection sociale**

Ici encore le contraste est fort avec les débats contemporains sur les conditions d'une protection sociale favorable à l'emploi (*employment friendly*). Les conflits portent, depuis une vingtaine d'années, sur l'impact négatif qu'exerceraient sur l'emploi les prélèvements sociaux et sur l'effet « désincitatif au travail » qu'engendreraient les prestations attribuées en situation de non-emploi. Ces problèmes sont ignorés au cours de la période que nous étudions, sauf quelques allusions à la nécessité d'un contrôle de la recherche d'emploi des chômeurs indemnisés.

La seule exception que nous ayons identifiée concerne la réflexion sur le temps partiel apparue à l'occasion de la préparation du V<sup>e</sup> plan. La Commission considère que « *le développement du temps partiel présente un intérêt social, limité quant à ses effets et quant au nombre de ses bénéficiaires, mais certain* » (CGP, 1966, p. 399). Elle propose de réduire les obstacles à son utilisation grâce à une « réglementation neutre » ; elle met en cause des règles qui concernent essentiellement la protection sociale : plafond des cotisations, allocation de salaire unique, mode de calcul des pensions de retraite.

Peut-être faut-il voir la source de cette disjonction entre les deux domaines dans la prégnance d'une vision « beveridgienne » où le développement de la protection sociale est doublement fonctionnel dans une économie de plein emploi, d'abord comme facteur de stabilité sociale, ensuite comme régulateur anticyclique de la demande solvable globale.

### **1.2.3. Politique de l'éducation**

La coupure est forte, dans ce domaine, au cours des premiers Plans. Le développement de l'éducation, dont l'importance primordiale est soulignée, est conçu comme répondant à des objectifs sociaux généraux et non comme un instrument de la politique de l'emploi. Les premiers rapports des commissions de la main-d'œuvre se limitent aux problèmes posés par les pénuries de main-d'œuvre qualifiée dans les métiers manuels et aux réponses que peut apporter la formation accélérée des adultes. Ils renvoient pour le reste à la responsabilité du ministère de l'Éducation nationale<sup>17</sup>.

L'attitude ne se modifie, tardivement, que sur un aspect précis : la prévision des besoins de formation par types et niveaux de qualification devient le lieu d'investissements méthodologiques majeurs (voir, ci-après, point 2.1.2.). Notons, dès maintenant, que le problème est alors posé en termes d'adaptation du système éducatif aux « besoins » de l'économie, ce qui renforce la conception hiérarchique des articulations : chargée de répondre aux besoins exprimés par la politique économique, la politique de l'emploi est amenée à les traduire, pour partie, en une demande adressée au système éducatif.

La politique de l'emploi, dans son champ, dans son outillage et dans ses moyens, connaît un développement considérable entre 1947 et 1973. Elle se construit comme un bloc de compétences relativement autonome, d'une part, soumise aux conditions de la croissance économique, qu'elle peut seulement infléchir lorsqu'elle met en évidence le risque d'un chômage politiquement inacceptable, et, d'autre part, faiblement intégrée aux autres politiques fonctionnelles, pourtant logiquement interdépendantes.

---

<sup>17</sup> Ce ministère est farouchement attaché à son indépendance. Une *Commission de l'éducation nationale* n'est créée qu'à l'occasion de la préparation du VI<sup>e</sup> plan. Auparavant n'existait qu'une *Commission de l'équipement scolaire*, passage imposé pour le ministère de l'Éducation nationale puisque le Plan coordonnait alors la programmation des investissements publics.

Il reste à examiner les principaux piliers sur lesquels elle s'édifie.

## 2. LES DOMAINES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Avec une part inévitable d'arbitraire, nous sélectionnons trois dossiers qui sont progressivement développés et conservent une logique propre, bien qu'ils se chevauchent partiellement. Dans l'ordre d'apparition, il s'agit d'abord de la mobilité professionnelle liée aux reconversions, ensuite des prévisions des besoins de qualification et de formation, enfin du Service public de l'emploi.

Il est tout aussi significatif de s'interroger sur le fait que certains dossiers n'ont été qu'entrouverts par les responsables de la politique de l'emploi. Nous en retiendrons quatre exemples : l'immigration, le travail des femmes, l'emploi des personnes âgées et la durée du travail.

### 2.1. Les grands dossiers

#### 2.1.1. Mobilité professionnelle et reconversions

La question est posée dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Son contenu se transforme progressivement, ce qui engendre une diversification des instruments d'intervention<sup>18</sup>.

Dans le contexte de l'après-guerre, le I<sup>er</sup> plan vise à mobiliser la main-d'œuvre au bénéfice des secteurs « directement productifs » prioritaires dans l'effort de reconstruction<sup>19</sup>. Dans ce sens, il préconise aussi une politique de décentralisation industrielle pour « *fixer sur place une main-d'œuvre agricole excédentaire* » (CGP, 1947, p. 46).

Dans le II<sup>e</sup> plan, tout un chapitre est consacré au thème « reclassement, réadaptation de la main-d'œuvre, localisation industrielle ». Sont constatées simultanément l'ampleur des déséquilibres sectoriels et locaux ainsi que la faiblesse des moyens d'action. Il faut lutter contre la concentration cumulative des activités dans la région parisienne, le Nord et l'Est, tandis que s'élargit le « désert français ». Du côté de la localisation des entreprises, le *Fonds de développement et d'adaptation* ne dispose que de moyens médiocres. Du côté de la mobilité des salariés, le Plan soutient le projet de création d'un *Fonds de reclassement et de réadaptation*. Il importe de « *montrer que le progrès technique (...) ne permet plus d'assurer à chacun, pour toute sa vie, un travail déterminé en un lieu déterminé (...) Le droit au travail (...) implique la mobilité des forces de travail* » (CGP, 1954, p. 91).

Le III<sup>e</sup> plan présente un inventaire critique de l'efficacité des divers Fonds qui ont été successivement juxtaposés pour favoriser les déconcentrations industrielles et les reclassements de main-d'œuvre (CGP, 1958, chapitre VII). Il lie à nouveau le problème à celui de l'équilibre spatial et préconise la création de métropoles régionales. Le IV<sup>e</sup> plan renouvelle le même constat, insiste une fois encore sur les déséquilibres régionaux et reprend, sans éléments nouveaux, la préconisation de développement des outils d'intervention.

---

<sup>18</sup> Pour une présentation d'ensemble : Villeval *et alii*, 1989.

<sup>19</sup> C'est cet argument qui est avancé en priorité pour justifier l'introduction, par l'Ordonnance du 24 mai 1945, de l'obligation faite aux employeurs d'obtenir l'autorisation des Services de la main-d'œuvre pour procéder à une embauche ou un licenciement, origine du « monopole de placement » qui, jamais respecté, ne sera juridiquement supprimé qu'en 2005 (Voir aussi : CES, 1947).

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

La procédure de la convention transforme la nature juridique de l'intervention de l'État. Nous y reviendrons plus loin (voir point 3.2.). Elle en accroît aussi l'efficacité potentielle. La souplesse de la réglementation permet une action rapide, diversifiée selon les contextes. L'action n'est pas seulement curative, mais peut devenir préventive, en cas de menace de grave déséquilibre de l'emploi. Enfin, l'attribution conditionnelle d'aides financières aux branches ou aux entreprises crée la possibilité de peser sur leurs modes de gestion de l'emploi<sup>20</sup>. Les formes d'utilisation du *FNE*, au cours des années suivantes méritent deux observations.

En premier lieu, les masses financières ont tendance à se concentrer sur une mesure, l'*Allocation spéciale*<sup>21</sup>, qui, si elle facilite l'acceptation des restructurations, implique l'abandon de tout objectif de reclassement<sup>22</sup>. La même logique dominera plus tard lorsqu'un Accord interprofessionnel du 27 mars 1972 créera la *Garantie de ressources licenciement*. Ces choix traduisent un compromis social lourd de conséquences à long terme (voir ci-après point 3.3.1.).

En second lieu, créé en phase de basse conjoncture pour faire face à des crises sectorielles (chantiers navals, sidérurgie, textile, papier-carton), le *FNE* voit son rôle transformé, à partir de 1968, avec la reprise de la croissance. Dans le contexte de la création par étapes du Marché commun, les impératifs de rationalisation et de compétitivité deviennent prédominants dans les restructurations. Il ne s'agit plus seulement de gérer des situations ponctuelles de crise, mais de faciliter un mouvement permanent qui concerne potentiellement tout le tissu industriel. On observe « une modification de la notion de sécurité de l'emploi, qui devient celle des garanties accordées en cas de changements d'emplois considérés comme normaux » (Thomas, Balmory, 1969, p. 580). La même conception se retrouve dans l'Accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi signé le 10 février 1969 (voir ci-après point 3.3.2.).

Lorsque le v<sup>e</sup> plan est préparé (en 1955), il est trop tôt pour mesurer les effets de la création du *FNE*. Le rapport reprend donc le discours antérieur sur l'urgence du problème ainsi que sur la dispersion et la faible ampleur des dispositifs qu'il importe de renforcer et d'harmo-

---

<sup>20</sup> Alors qu'auparavant l'État ne disposait que de la faculté de refuser une demande de licenciement collectif.

<sup>21</sup> Une allocation est versée entre 60 et 65 ans aux victimes de licenciements collectifs jugés non susceptibles d'un reclassement effectif. Ils sont rayés de la liste des demandeurs d'emploi.

<sup>22</sup> Il faut toutefois tenir compte du fait (voir ci-après point 3.2.) que la négociation d'une convention *FNE* accompagne souvent une procédure d'autorisation de licenciement et que l'attribution d'*Allocations spéciales* peut être liée à des engagements que prend l'employeur sur la gestion de l'emploi pour ses autres salariés.

niser. Le VI<sup>e</sup> plan n'apporte rien de nouveau ; l'accent s'est déplacé progressivement vers l'amélioration du fonctionnement du Service public de l'emploi.

### **2.1.2. Besoins de qualification et de formation**

À l'origine, la politique de l'emploi adopte une attitude de faible articulation avec la politique de formation, comme nous l'avons signalé plus haut. Si, dès le I<sup>er</sup> plan, l'existence de pénuries de main-d'œuvre est identifiée comme un obstacle à la réalisation des objectifs de production, les auteurs se bornent à souhaiter le développement de l'apprentissage et de la formation professionnelle accélérée, ainsi que la création d'un *Conseil supérieur de la formation professionnelle* qui aurait une compétence globale. Dans les faits, le ministère du Travail, comme le Plan, se gardent d'empiéter sur le domaine de l'Éducation nationale. Le ministère du Travail n'intervient qu'en matière de formation professionnelle accélérée des adultes pour laquelle l'*ANIFRMO*<sup>23</sup> a été créée en 1949 par regroupement de différentes structures héritées d'initiatives passées (Charlot, Figeat, 1985). Les plans suivants attirent l'attention sur des pénuries spécifiques, surtout pour certaines catégories de cadres et de techniciens. Le III<sup>e</sup> plan préconise des formations de base suffisamment larges pour permettre l'adaptation, le perfectionnement ou le reclassement en cours de carrière.

Une mutation qualitative essentielle s'amorce à l'occasion de la préparation du IV<sup>e</sup> plan et se poursuit au cours des Plans ultérieurs. Il s'agit, au départ, de répondre à une demande de la Commission de l'équipement scolaire qui porte sur les prévisions de volumes d'élèves à scolariser selon les niveaux et filières de formation. Pour y répondre, la Commission de la main-d'œuvre d'abord (CGP, 1961, 2<sup>e</sup> partie ; CGP, 1966a, chapitre III), puis un Intergroupe<sup>24</sup> créé pour articuler les travaux de la Commission de l'emploi et de la Commission de l'éducation (CGP, 1966b et 1971b), développent un effort méthodologique considérable<sup>25</sup> autour de deux axes principaux (d'Iribarne, 1979 ; Tanguy, 1986 et 2002 ; Freyssinet, 1991).

- En premier lieu, confrontés à la disjonction entre le vocabulaire des spécialités et diplômes du système éducatif et le vocabulaire des métiers et professions utilisé dans les branches, les experts du Plan créent des nomenclatures de formations et d'emplois telles qu'elles puissent être mises en correspondance et fournir un langage commun. Comme l'a bien montré Lucie Tanguy, « *le raisonnement qui préside à cette mise en équivalence repose sur une norme à établir et non sur une projection de l'ordre existant* » (Tanguy, 2002, p. 705). Les écarts entre la norme ainsi définie (niveaux et spécialités de formation initiale requis pour occuper chaque catégorie d'emplois) et la réalité statistiquement observée puis extrapolée déterminent les « besoins » que le système éducatif doit satisfaire.

- En second lieu, un complexe appareil technique est mobilisé pour obtenir, à partir d'un vecteur de l'emploi par branche d'activité, une matrice des flux de sortie de l'appareil éducatif par niveaux et spécialités de formation. Pour y parvenir, il faut notamment construire, comme étapes intermédiaires, une matrice des coefficients de main-d'œuvre (part des

---

<sup>23</sup> Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre. Elle sera transformée, en 1966, pour donner naissance à l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes).

<sup>24</sup> Intergroupe dénommé « *Formation promotion professionnelle* » pour le V<sup>o</sup> plan et « *Formation qualification professionnelle* » pour le VI<sup>o</sup> plan.

<sup>25</sup> Effort qui est amplifié grâce à la création, en 1970, du *Centre d'études de l'emploi (CEE)* et du *Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)*.

qualifications dans chaque branche), une matrice des mobilités pendant la vie active, une matrice de passage des qualifications aux formations.

Si l'effort statistique et méthodologique ainsi réalisé est unanimement salué<sup>26</sup>, un débat intense se concentre sur ses présupposés théoriques ou politiques :

- le mode de calcul, qui laisse supposer une soumission des activités du système éducatif aux « besoins de l'économie »,
- la recherche d'une adéquation normative entre deux dynamiques qui historiquement ont été largement autonomes, d'une part, celle des métiers, reflet d'une division du travail associée à certaines techniques de production et certains modes d'organisation, d'autre part, celle de l'éducation, associée à des systèmes de valeurs et à des structures sociales.

Ces débats et les progrès dans l'analyse qui en ont résulté ont joué un rôle déterminant dans l'approche des relations entre techniques et formes d'organisation, métiers ou professions, qualifications et compétences, formation initiale et continue qui s'est développée après la rupture des années 1970.

Par ailleurs, il faut signaler que le thème de la formation professionnelle continue prend une importance particulière dès la fin de la décennie 1960. D'abord lié à une perspective de promotion sociale, il sera de plus en plus fortement intégré dans la politique de l'emploi, sans que le ministère du Travail joue initialement un rôle majeur. Nous y reviendrons plus loin (voir point 3.3.2.).

### **2.1.3. Le Service public de l'emploi**

L'affirmation de l'importance qui doit être accordée à une organisation efficace du marché du travail (mise en relation de l'offre et de la demande, information, conseil, orientation et placement) constitue un « marronnier » des premiers plans. Tout aussi rituel est un diagnostic pessimiste de l'état des lieux<sup>27</sup>. Les raisons de l'attitude passive du ministère du Travail sur ce dossier ne peuvent être analysées en détail ici ; les explications les plus fréquemment avancées se résument ainsi :

- le ministère du Travail est un ministère politiquement faible qui hésite à entrer sur un terrain où une logique économique risque de s'imposer ; il préfère rester dans son domaine de légitimité : la conception et l'application d'une législation protectrice des droits des travailleurs ;

---

<sup>26</sup> Une condition et une conséquence majeure du développement des politiques de l'emploi a été le progrès des sources statistiques, des méthodes de prévision et des techniques économétriques permettant de lier l'analyse de l'emploi à celle des transformations du système productif. Ce pourrait être l'objet d'une analyse spécifique pour laquelle nous renvoyons à d'autres publications : Fourastié, 1956 et 1963 ; Grais, 1972 ; d'Iribarne, 1979 ; Léridon, 1961 ; Vincens, 1970, ainsi qu'au rapport d'Alfred Sauvy pour le Conseil économique et social (CES, 1953).

<sup>27</sup> Ainsi, le rapport pour le II<sup>e</sup> plan signale que, selon un rapport établi pour l'OECE, « notre pays arrive au dernier rang des pays européens pour le nombre des personnes occupées dans les services de l'emploi par rapport à l'ensemble de la population salariée » (CGP, 1954, p. 91-92).

Le rapport pour le IV<sup>e</sup> plan souligne que s'impose « un réexamen profond des structures, des méthodes et des moyens des services qui ont pour mission de concourir à la réalisation de l'équilibre de l'emploi ». Il réclame « un programme global dont la réalisation est envisagée sur deux ou trois ans » (CGP, 1961, p. 31).

Le rapport pour le V<sup>e</sup> plan prend acte du projet de réforme du ministère du Travail en admettant charitablement que la « quasi-inorganisation du marché du travail n'a pas un caractère inéluctable » (CGP, 1966a, p. 267).

- une telle orientation correspond à la culture professionnelle de l'Inspection du travail, qui dirige les services déconcentrés, au sein desquels la fonction emploi est, le plus souvent, confiée à un corps subalterne de contrôleurs ;
- si elle valorise peu la fonction emploi, l'Inspection du travail entend en conserver le contrôle et s'oppose avec force et persévérance aux propositions tendant à accorder une autonomie à un Service public de l'emploi rénové ;
- l'extrême médiocrité, quantitative et qualitative, des moyens dont disposent les services de l'emploi permet de faire de leur renforcement massif un préalable à toute possibilité de réforme, avec une bonne probabilité que ce préalable ne soit jamais satisfait.

Certes, des initiatives sont venues de certains éléments dynamiques de l'administration centrale, mais l'impression générale est qu'ils ont été rapidement marginalisés lorsqu'ils étaient en position de conseil et qu'ils ont dû respecter la pesanteur des services lorsqu'ils étaient en position de responsabilité<sup>28</sup>. Certains observateurs<sup>29</sup> ont estimé que les Commissions du Plan constituaient un lieu où les éléments « modernisateurs » du ministère du Travail cherchaient une légitimation pour des projets qui se heurtaient à de puissantes inerties internes. La rupture décisive trouvera bien son origine au Plan, mais hors des procédures classiques.

En décembre 1966, le Commissaire au plan, François-Xavier Ortoli, se voit confier personnellement une mission par le Premier ministre « *suite aux craintes que les organisations syndicales ont exprimées devant les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie* » (Ortoli, 1967, p.1). Un rapport est préparé avec l'appui du Service des affaires sociales du CGP, alors dirigé par Jacques Delors. Remis en avril, ce rapport ne sera jamais publié, mais exercera une influence intellectuelle durable, d'abord sur les Ordonnances de juillet 1967 et, plus largement, sur la conception du Service public de l'emploi qui sera désormais défendue par l'aile modernisatrice de l'appareil d'État.

Le rapport repose sur trois propositions centrales (*ibidem*, p. 3).

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

Le troisième point est présenté comme l'objet principal du rapport. Tout doit être fait pour que l'accroissement de la mobilité « *soit bien une source de progrès pour la collectivité et de promotion pour l'individu et non une occasion de misère et de révolte* » (*ibidem*, p. 9).

Enfin, l'accent est placé sur un point de méthode majeur : « *L'État ne peut être considéré comme portant seul la charge des transformations à accomplir (...) C'est pourquoi une place*

---

<sup>28</sup> Une illustration significative est fournie par le rapport dit Chazelle, du nom du Directeur général du travail et de l'emploi qui l'a présenté au ministre (Chazelle, 1964). Ce texte est souvent considéré comme le plus ambitieux produit en interne dans la période à propos des services de l'emploi. Il est, en effet, remarquable par la lucidité du diagnostic et par la pertinence des « principes d'une réforme » qu'il propose. Mais toute menace de rupture est soigneusement écartée. Après avoir montré que les fonctions des services de l'emploi ont été définies dans les conditions de l'après Seconde Guerre mondiale, qui ont subi des « changements fondamentaux », le rapport insiste sur la « préoccupation (...) de ne point bouleverser les organes en place » (p. 5). Finalement le rapport concentre ses propositions sur la réforme de l'organigramme des services déconcentrés et présente de longs calculs pour justifier des demandes massives d'accroissement des moyens

<sup>29</sup> Voir, par exemple, Hayward, 1967, à propos du V<sup>e</sup> plan.

importante doit être laissée, à côté des actions qui relèvent directement de l'État, aux larges possibilités qu'offre la politique conventionnelle » (*ibidem*, p. 17-18). Nous verrons que cet énoncé tient compte d'expériences récentes, mais annonce aussi des évolutions futures d'une bien plus grande ampleur (ci-après point 3).

Les préconisations portent sur trois domaines :

- l'organisation du marché du travail (placement, orientation, conseil, formation, aide à la conversion et à la mobilité),
- une amélioration substantielle des garanties sociales pour ceux qui sont amenés à changer d'emploi,
- la prévention des mutations en conciliant politique de l'emploi et politique d'aménagement du territoire.

Les mesures proposées sont trop nombreuses pour pouvoir être présentées en détail. Nous mentionnerons celles qui semblent les plus significatives dans chacun des trois domaines

L'instrument d'action principal d'organisation du marché du travail serait un *Office national de l'emploi*, avec un statut d'établissement public industriel et commercial, qui regrouperait les services de placement et d'orientation, de formation professionnelle des adultes et la gestion des actions du *FNE*. Le rapporteur précise qu'il a « été tenté de proposer la constitution d'un office tripartite, unissant l'État, les organisations patronales et les organisations syndicales » (*ibidem*, p. 47), mais que des consultations l'ont convaincu que le dossier n'était pas mûr ; il suggère qu'il soit réexaminé en 1970.

Le rapport relève les insuffisances et incohérences des deux systèmes juxtaposés d'indemnisation du chômage (État et *UNEDIC*). Il en propose la fusion avec généralisation et accroissement des prestations.

S'agissant de la prévention et de la gestion des restructurations, il renvoie principalement à la négociation collective, tout en préconisant le renforcement des moyens d'accompagnement mobilisés par les pouvoirs publics.

Dans la médiocre conjoncture économique de l'époque, le rapport Ortoli a des suites rapides, même si les mesures adoptées en réduisent les ambitions et en fractionnent la réalisation. Quatre ordonnances du 13 juillet 1967 en fournissent la preuve (Daniel, Tuchszirer, 1999, chapitre XI ; Muller, 1991, 2<sup>e</sup> partie, chapitre 2).

- S'agissant du Service public de l'emploi, le projet d'Office se heurte à une vigoureuse opposition de l'administration du travail, spécialement du corps de l'Inspection du travail, luttant contre tout démembrement ou toute dénaturation des fonctions de l'État. Il en résulte un double compromis restrictif. D'une part, l'*Agence nationale pour l'emploi*, qui est créée, est un établissement public non qualifié (donc *de facto* de type administratif) placé, aussi bien au niveau national qu'à ses niveaux territoriaux, sous l'autorité des fonctionnaires du ministère du Travail<sup>30</sup>. D'autre part, sa compétence se limite à l'organisation du marché du travail et exclut aussi bien la formation professionnelle des adultes que la gestion du *FNE*.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Un rapport de l'*IGAS* (Delarbre, 1970) établit un constat assez dévastateur sur les conditions initiales d'exercice de l'« autonomie » de l'*ANPE*, empêtrée dans l'imbrication des tutelles.

<sup>31</sup> Il est difficile de reconstituer la nature et le poids relatif des stratégies des différents acteurs au cours de la période qui va de la présentation du rapport Ortoli (avril) à l'adoption des ordonnances (juillet), tant les documents sont rares et les souvenirs incertains et contradictoires.

Jean-Marcel Jeanneney s'est vu confier en 1966 par le général de Gaulle la mission de créer un grand ministère des Affaires sociales, réunissant le ministère du Travail et celui de la Santé publique. Dans ce cadre, il est principalement

Le VI<sup>e</sup> plan accorde une priorité au développement de l'ANPE en lui consacrant, dans le cadre d'un « programme finalisé », des moyens sensiblement accrus, accompagnés d'objectifs de résultats. Cependant lorsque Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>32</sup> établit, en 1975, un bilan de la première période d'existence de l'Agence, elle ne sous-estime pas, en dépit des progrès réalisés, le risque auquel se trouve soumise celle-ci, du fait du comportement des entreprises, d'« être cantonnée au marché du travail secondaire », c'est-à-dire d'un enclavement « dans les problèmes les plus difficiles à résoudre » (Join-Lambert, 1975, p. 83).

- Dans le domaine de l'indemnisation du chômage, une deuxième ordonnance ne donne pas suite à la proposition de fusion des deux régimes, mais tend à unifier le champ des bénéficiaires, à généraliser le principe du cumul des deux allocations et retient l'UNEDIC comme organisme unique de paiement des prestations.

- Enfin, deux autres ordonnances modifient certaines règles de fonctionnement du FNE et étendent le droit aux indemnités de licenciement.

À moyen terme, l'influence du rapport Ortoli est repérable, sans qu'il y ait bien sûr un lien de causalité directe, dans la prise en charge par la négociation collective interprofessionnelle de certains domaines de la politique de l'emploi, notamment à travers l'accord de 1969 sur la sécurité de l'emploi et celui de 1970 sur la formation professionnelle continue (voir ci-après point 3.3.2.).

L'évolution ultérieure du Service public de l'emploi se situe dans les perspectives du rapport Ortoli, sans aller jamais jusqu'au bout de sa logique. Sous l'impact de la montée du chômage, les moyens de l'ANPE sont considérablement renforcés, ses modes d'intervention diversifiés et son autonomie accrue. Cependant, la perspective d'un « grand Service public de l'emploi à gestion tripartite » reste, encore aujourd'hui, lointaine. Le renforcement des coopérations entre l'ANPE, l'Afpa et l'UNEDIC (devenue Unedic) laisse entière l'hétérogénéité de statut des trois institutions. Si l'ANPE a, depuis 1980, un Conseil d'administration tripartite, elle reste placée sous l'autorité du ministre du Travail, ce qui donne à son tripartisme un caractère largement formel.

## 2.2. Les dossiers entrouverts

Il est également significatif d'identifier les questions qui, bien qu'ayant pu représenter des enjeux importants pour l'équilibre global de l'emploi, n'ont pas fait l'objet de choix politiques explicites. Ceci ne signifie pas que ces problèmes aient été ignorés, mais que, pour des raisons diverses, il n'a pas été jugé possible ou souhaitable d'afficher des choix à un horizon de moyen-long terme. Quatre exemples donnent matière à réflexion.

---

mobilisé, en 1967, par la préparation des ordonnances de réforme de la Sécurité sociale et accorde une moindre importance aux ordonnances sur l'emploi. Il est, depuis peu, assisté d'un jeune Secrétaire d'État à l'Emploi, Jacques Chirac, fortement lié au Premier ministre et qui est chargé de la préparation des ordonnances sur l'emploi. Il est certain que les services du Ministère et l'Inspection du travail se mobilisent contre la création d'un Service public de l'emploi aux moyens considérables et à la large autonomie, tel qu'il est proposé par le rapport Ortoli. Ils bénéficient de l'appui de la CGT-FO, dont le secrétaire général, André Bergeron, exerce alors une influence importante. Il est difficile d'avoir une idée précise de l'attitude et surtout du degré d'engagement des autres acteurs. Jacques Chirac semble avoir, sur ce point, cherché une solution non génératrice de conflit, donc nécessairement modeste et inévitablement ambiguë.

<sup>32</sup> Qui a joué un rôle important dans la rédaction du rapport Ortoli, a été rapporteur général de la Commission de l'emploi du VI<sup>e</sup> plan, puis a occupé la fonction de *Directeur des études et du conseil professionnel* à l'ANPE.

### **2.2.1. L'immigration**

Le recours massif à l'immigration jusqu'en 1974 n'obéit à aucune politique explicite. Il est analysé comme une conséquence inévitable de pénuries spécifiques de main-d'œuvre non qualifiée dans certains secteurs. Les rapports des Commissions de la main-d'œuvre se bornent à un chiffrage du besoin global d'immigration nette sur la durée du Plan. Les risques sociaux associés à une mauvaise intégration sont soulignés<sup>33</sup>, mais aussi les risques que la concurrence d'autres pays européens ne tarissent cette source nécessaire à l'économie française. Sont alors soulignées la nécessité d'une politique de formation linguistique et professionnelle et d'une politique du logement<sup>34</sup>.

L'immigration est tantôt envisagée comme une variable résiduelle d'ajustement aux besoins de main-d'œuvre, tantôt comme un flux mal maîtrisé générateur de potentiels déséquilibres sociaux.

### **2.2.2. Le travail des femmes**

Malgré les pénuries de main-d'œuvre initiales, le recours au travail des femmes n'est longtemps envisagé qu'avec la plus grande prudence. Ainsi, le I<sup>er</sup> plan n'envisage-t-il de l'encourager que pour les femmes sans enfant. Le III<sup>e</sup> plan, pour la préparation duquel un groupe de travail sur l'emploi féminin a été créé, distingue entre les zones à taux d'activité féminins élevés, où il conviendrait de développer le temps partiel, et celles à taux faible où des implantations industrielles nouvelles permettraient de mobiliser des « réserves de main-d'œuvre » (CGP, 1958, chapitre VIII). Le rapport pour le IV<sup>e</sup> plan ne consacre qu'une demi-page à la question. Comme nous l'avons mentionné plus haut (voir point 1.2.3.), le rapport pour le V<sup>e</sup> plan s'intéresse, en annexe, au temps partiel, mais juge qu'il s'agit d'une question qui n'a d'importance que pour quelques professions et se borne à préconiser la suppression des règles de protection sociale qui défavorisent ceux (celles) qui y ont recours (CGP, 1966a, p. 57-58 et 395-423). Il faut ajouter de rituelles recommandations, en termes généraux, relatives à l'accès des femmes à la formation professionnelle, au développement des crèches, garderies et services sociaux, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont souffrent les femmes dans l'emploi.

Il est surprenant que, dans une période où s'amorce un changement profond des comportements d'activité des femmes et où des débats sociaux aigus en résultent<sup>35</sup>, les documents consacrés à la politique de l'emploi se limitent à l'examen de quelques propositions ponctuelles ou à des considérations fort générales.

### **2.2.3. Le travail des personnes âgées**

Longtemps la question est quasiment absente sauf, dans le contexte du I<sup>er</sup> plan, pour souhaiter que soit favorisée la prolongation de la vie active des personnes qui le désirent.

La situation aurait pu se modifier radicalement avec la publication, en 1962, d'un remarquable rapport réalisé par une *Commission d'étude des problèmes de la vieillesse*, présidée

---

<sup>33</sup> Avec une recommandation d'améliorer le contrôle des introductions.

<sup>34</sup> Le rapport pour le V<sup>e</sup> plan consacre une brève annexe à cette question (CGP, 1966a, p. 53-56).

<sup>35</sup> Ils sont bien mis en évidence rétrospectivement par le rapport d'Eveline Sullerot au Conseil économique et social (CES, 1975).

par Pierre Laroque<sup>36</sup>. Si ce rapport préconise l'attribution d'un revenu suffisant aux inactifs âgés et le développement d'une action sociale en leur faveur, il s'intéresse aussi de manière approfondie aux « problèmes de l'emploi et du travail des personnes âgées » (Laroque, 1962, 2<sup>e</sup> partie, chapitre I). Il préconise le maintien en emploi des personnes âgées qui le souhaitent, non seulement pour des raisons qui tiennent à l'insuffisance de leur revenu ou aux pénuries de main-d'œuvre, mais parce que le travail demeure pour elles un « *facteur d'équilibre physique et psychologique* » (*ibidem*, p. 6).

Ceci implique « *la recherche d'une répartition rationnelle des tâches entre groupes d'âge, en fonction des possibilités de chacun. Cet objectif touche à tous les domaines de la politique de l'emploi, qui se trouve ainsi globalement mise en cause puisqu'il impose, au-delà de l'adaptation des conditions de travail propres aux gens âgés, l'étude des types d'emplois susceptibles de convenir à leurs aptitudes, la révision de la formation et du perfectionnement professionnels, la recherche de débouchés pour les travailleurs vieillissants, c'est-à-dire la mise en œuvre de mécanismes de conseils professionnels, d'orientation et de reclassement* » (*ibidem*, p. 7).

Nous avons donné cette longue situation car elle montre l'extrême actualité, plus de quarante ans après, de certaines analyses et propositions du rapport Laroque. Ces dernières resteront lettre morte car s'imposera bientôt un compromis social durable qui, à l'aide d'abord des « *Allocations spéciales* » du *FNE* (voir ci-dessus, point 2.1.), ensuite des « *Garanties de ressources licenciement* » de l'*UNEDIC* (voir ci-après point 3.3.1.) prétendra résoudre les problèmes d'emploi des travailleurs âgés par la cessation anticipée d'activité.

#### **2.2.4. La durée du travail**

Le thème de la durée du travail est constamment présent dans les réflexions sur la politique de l'emploi<sup>37</sup>, mais les analyses, parfois approfondies, ne débouchent sur aucune proposition d'action programmée. En pratique, les pouvoirs publics vont se trouver à la remorque de la négociation collective dont ils accompagneront ou encadreront les résultats (Pezet, 2004).

Le I<sup>o</sup> plan calcule les ressources de main-d'œuvre sur l'hypothèse d'une croissance de 43,5 à 48 heures de la durée hebdomadaire effective<sup>38</sup>, mais sans examiner les moyens d'y parvenir. À nouveau, le III<sup>e</sup> plan se contente d'une hypothèse, celle du prolongement, sans autre précision, de la tendance de long terme à la réduction de la durée du travail, compensée par une croissance plus rapide de la productivité horaire. Le IV<sup>e</sup> plan n'est guère plus précis. Il souligne qu'une réduction serait « dangereuse » en début de Plan, compte tenu des risques de pénuries de main-d'œuvre, mais qu'en fonction de l'évolution du marché du travail et des résultats d'études à mener, « *une certaine réduction de la durée du travail pourra être mise en balance avec les autres objectifs de développement* », en particulier pour favoriser l'essor de la promotion du travail (CGP, 1961, p. 16).

La situation change un peu à l'occasion de la préparation du V<sup>e</sup> plan, pour laquelle un rapport particulier est préparé (CGP, 1966a, p. 361-393). Son objet, étroitement limité, est « *de réunir des éléments d'appréciation sur le prix économique d'une éventuelle réduction de la*

---

<sup>36</sup> Il faut aussi mentionner, peu avant, un rapport de Robert Aguilhon au Conseil économique et social portant sur un champ plus limité (CES, 1961).

<sup>37</sup> Nous n'examinons ici que la durée du travail à plein temps, le temps partiel ayant été évoqué plus haut.

<sup>38</sup> La loi du 26 février 1946 a permis le recours aux heures supplémentaires jusqu'à 48 heures « *en vue d'accroître la production* », sous réserve de l'autorisation de l'Inspecteur du travail.

*durée du travail, c'est-à-dire de ses incidences sur la croissance de la production* » (*ibidem*, p. 363). En février 1963, le Conseil économique et social, sur la base d'un rapport présenté par André Charlot (CES, 1963), a adopté un avis favorable à une réduction progressive de la durée du travail par 66 voix contre 62, avec 42 abstentions. Les positions des acteurs sociaux sont donc bloquées et le Plan évite toute prise de position. Il se borne à prendre acte « *de l'objectif de réduction de la durée hebdomadaire du travail arrêté par le Parlement, réduction d'une heure et demie en moyenne en 1970 par rapport à la durée effective de 1962* » (CGP, 1961, p. 22). La seule traduction concrète de cet objectif sera l'introduction, en juin 1966, d'une limitation à 54 heures de la durée hebdomadaire maximale du travail, calculée sur une moyenne de douze semaines<sup>39</sup>.

Le changement majeur s'opère en 1968, non pas à l'initiative des pouvoirs publics, mais du fait du projet de *Protocole d'accord de Grenelle* qui prévoit un retour de la durée hebdomadaire vers les 40 heures par l'intermédiaire de négociations de branche (voir ci-après point 3.3.2.). Ici encore, l'État se contente d'un modeste rôle d'accompagnement en réduisant, en décembre 1971, la durée maximale hebdomadaire à 57 heures (et 50 heures sur une moyenne de douze semaines).

La politique publique de l'emploi a donc été absente du champ de la durée du travail, en laissant de fait la responsabilité à la négociation collective<sup>40</sup>.

\* \* \*

Entre 1945 et 1973 s'observent donc un élargissement sélectif des dossiers pris en charge par la politique de l'emploi et une diversification des outils utilisés pour sa mise en œuvre. Notre analyse s'est toutefois jusqu'ici appuyée sur la fiction commode d'*une* politique de l'emploi, placée sous la responsabilité principale du ministère du Travail et mise en cohérence avec les autres sphères de la politique économique et sociale dans le cadre interministériel de la préparation des Plans. À plusieurs reprises déjà, cette fiction a révélé ses faiblesses lorsqu'il s'agissait de rendre compte des processus de prise de décision. Il convient désormais de l'abandonner.

### 3. ACTEURS ET INSTITUTIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Au lendemain de la guerre, la logique de l'économie dirigée fait de la politique de la main-d'œuvre une incontestable responsabilité de l'État. Sa mise en œuvre est, selon les domaines, directement assumée ou coordonnée par le ministère du Travail. Une évolution profonde du mode de gouvernance se développe progressivement. Nous en distinguerons trois modalités, non selon un ordre chronologique, mais selon un degré croissant de partage des responsabilités entre l'État et d'autres acteurs économiques et sociaux. La modalité la plus modeste se traduit par la création d'instances tripartites. Une deuxième étape est franchie lorsque l'utilisation de dispositifs de la politique de l'emploi est conditionnée à la signature d'une convention entre l'État et un acteur privé. Enfin, l'État semble accepter un rôle secondaire lorsqu'il délègue à la négociation collective la responsabilité de fixer certaines modalités de

---

<sup>39</sup> La durée maximale sur une semaine demeure de 60 heures.

<sup>40</sup> La même observation s'applique aux lois du 27 mars 1956 et 16 mai 1963 qui généralisent la 3<sup>e</sup>, puis la 4<sup>e</sup> semaine de congés payés, introduites et diffusées par les négociations d'entreprise et de branche.

la politique de l'emploi, voire de créer des institutions paritaires chargées de les mettre en œuvre.

### 3.1. Le tripartisme

Dès l'immédiat après-guerre, un *tripartisme consultatif* de portée générale est instauré avec la création d'une part, du *Conseil économique et social*, d'autre part, des Commissions de préparation des Plans. Bien des auteurs et bien des acteurs se sont interrogés sur la fonction réelle de telles procédures<sup>41</sup>, mais il n'y a là rien qui soit propre au domaine de l'emploi, même si celui-ci occupe une place importante dans les débats de ces instances

En revanche, dans la loi portant création en 1963 du *FNE*, une instance consultative spécifique est prévue, le *Comité supérieur de l'emploi*. Celui-ci, de composition tripartite, a compétence générale sur la politique de l'emploi et doit, de plus, donner des avis sur le choix des critères ou le contenu de certaines conventions de mise en œuvre du *FNE*. Une Commission permanente suit les affaires courantes entre les réunions du Conseil.

À l'échelle déconcentrée, apparaissent en 1967 les *Comités régionaux de la formation professionnelle et de l'emploi*, complétés par des *Comités départementaux*. De composition tripartite, ils ont une compétence consultative aussi vaste qu'imprécise.

Il ne semble pas qu'il existe d'études spécifiques portant sur le fonctionnement de ces organismes. De l'avis général des acteurs sociaux qui y participent, les Comités constituent pour eux un lieu utile de recueil d'informations, parfois une tribune pour exposer leurs inquiétudes ou leurs revendications, mais ils sont sceptiques quant à l'influence exercée par la consultation sur les pouvoirs publics. Tout au plus, ceux-ci s'assurent-ils que certaines de leurs décisions ne soulèveront pas d'opposition trop générale ou trop violente.

Une situation juridiquement fort différente, en principe, est créée par le *tripartisme de gestion*. Les acteurs sociaux sont alors présents, aux côtés des représentants de l'État, dans les instances qui ont la responsabilité de gestion de certains organismes. Pour la période que nous étudions, le seul exemple important est celui de l'*Afpa*. Cette association est formellement régie par une Assemblée générale et un Bureau de composition tripartite. L'expérience semble enseigner que dans un organisme dont la quasi-totalité des ressources est fournie par l'État, l'intervention des acteurs sociaux relève plutôt du registre « consultatif fort ». L'État serait embarrassé de se heurter à une coalition majoritaire de ces derniers, en particulier sur le vote du budget. Il accepte, en général, les concessions nécessaires pour l'éviter, ce qui, compte tenu du pluralisme des acteurs sociaux, ne constitue pas une contrainte très redoutable<sup>42</sup>.

S'il existe une tendance au partage des responsabilités en matière de politique de l'emploi entre l'État et les acteurs économiques et sociaux, ce ne sont donc pas les diverses formes de tripartisme qui en fournissent des illustrations effectives.

---

<sup>41</sup> On en trouve des illustrations significatives dans Dassetto, 1972 ; Hayward, 1967 ; Tanguy, 2002

<sup>42</sup> La même observation sera valable, dans la période ultérieure, pour l'*ANPE*, établissement public doté, à partir de 1980, d'un Conseil d'administration tripartite.

### 3.2. Les conventions

La création du *FNE* a permis d'appliquer à une vaste échelle une procédure qui avait été introduite antérieurement dans le cadre de divers fonds spécialisés, mais peu utilisée. Comme nous l'avons indiqué (voir ci-dessus point 2.1.1.), l'État, dans certaines hypothèses, n'agit plus par des opérations ou des prestations décidées unilatéralement, mais par des conventions qu'il passe avec des acteurs économiques ou sociaux et qui constituent la condition nécessaire de son intervention.

Ce mécanisme a un double impact.

- En premier lieu, cette modalité d'action de l'État ne peut se réaliser que dans le cadre de « *conventions librement négociées* », comme le précise le texte final de la loi, après les inquiétudes qu'avait soulevées une première rédaction jugée ambiguë. Il s'agit donc d'une action conjointe de l'État et d'un acteur privé dans le cadre de la politique de l'emploi.

- En second lieu, le mécanisme ainsi introduit ne constitue pas seulement une autolimitation de la liberté d'action de l'État. Grâce aux moyens financiers qu'il met à la disposition du cosignataire, l'État dispose aussi d'une capacité de négociation qui lui permet de peser sur le comportement de ce dernier en matière de gestion de l'emploi. Concrètement, comme ces conventions concernent principalement des opérations de réduction d'effectifs, l'État pose des conditions sur l'ampleur des licenciements et sur les garanties et prestations qui sont offertes par l'entreprise aux travailleurs licenciés.

Au départ, la loi privilégiait des conventions avec des organismes à caractère collectif et ne mentionnait que comme éventualité secondaire la possibilité de conventions avec les entreprises<sup>43</sup>. En pratique, le cas général sera l'exception et la quasi-totalité des conventions seront passées avec les entreprises parce que c'est à ce niveau que sont décidés et gérés les licenciements collectifs (Thomas, Balmory, 1969). Cependant, à partir de 1966, la tendance, pour les secteurs les plus touchés, sera d'inscrire les conventions d'entreprises dans le cadre d'un accord passé avec l'organisation patronale de la branche ou d'un accord collectif de branche qui fixe un cadre-type pour les futures conventions *FNE*.

L'illustration principale est donnée par la sidérurgie (Reynaud, 1969 ; Sellier, 1970). Des restructurations massives s'imposant dans la sidérurgie lorraine, la Chambre syndicale de la sidérurgie élabore un « *plan professionnel* ». Sur cette base, elle négocie avec le Gouvernement une « *convention État-profession* » (juillet 1966) qui contient des « *dispositions relatives aux travailleurs* ». La mise en œuvre de ces dispositions est renvoyée à une négociation directe entre employeurs et syndicats<sup>44</sup>. Au terme d'un grave conflit social, une *Convention sociale de la sidérurgie lorraine* est signée en juin 1967<sup>45</sup>. Elle définit avec précision les modalités de réduction des effectifs et les modes de recours au *FNE*.

---

<sup>43</sup> La loi prévoit que des conventions peuvent être passées avec « *des organisations professionnelles, interprofessionnelles d'employeurs ou de travailleurs et, le cas échéant, avec des entreprises* ».

<sup>44</sup> Le fractionnement en deux étapes a pour objet d'exclure les syndicats des aspects économiques de la négociation et de limiter leur champ d'intervention à la gestion des conséquences sociales.

<sup>45</sup> La revue *Droit social* a publié le texte de cette convention auquel est jointe une « *Convention type de coopération avec le Fonds national de l'emploi* » (*Droit social*, juin 1969, p. 371-379). La CGT, initialement non signataire, adhère à l'accord en janvier 1968 pour ne pas être exclue de ses dispositifs de mise en œuvre, notamment de la « *Commission de l'emploi* » créée par l'accord à cette fin.

L'expérience servira de référence pour les politiques ultérieures de gestion des crises sectorielles.

Cet exemple met en évidence la nécessité d'une articulation entre, d'une part, les négociations de conventions de type *FNE* qui concernent l'État et les employeurs et, d'autre part, la négociation collective sur l'emploi entre organisations patronales et syndicales.

### 3.3. La négociation collective

Le développement de la négociation collective, à partir de la loi de 1950 qui en élargit le champ de compétence, fait des organisations patronales et syndicales de nouveaux acteurs potentiels de la politique de l'emploi, en complémentarité ou en concurrence avec l'intervention publique. Ils seront longs à se saisir pleinement de cette possibilité. Deux dates sont déterminantes en ce domaine : 1958, avec la création de l'assurance-chômage, et 1968, avec le projet de protocole d'accord de Grenelle qui ouvre plusieurs champs nouveaux d'intervention.

#### 3.3.1. L'assurance-chômage et ses extensions

Il est exclu ici d'entrer dans l'histoire complexe du régime paritaire d'assurance-chômage (Daniel, 1997 ; Daniel, Tuchsirer, 1999 ; Gau, 1963 ; UNEDIC, 1983). Nous n'aborderons que deux aspects : d'une part, la complexité des liens avec l'État, d'autre part, l'indétermination de la frontière, en ce domaine, entre protection sociale et politique de l'emploi.

Si les négociateurs et les gestionnaires du régime d'assurance-chômage affirment fréquemment et avec force leur *indépendance à l'égard de l'État*, il s'agit plus d'une pétition de principe que d'un constat objectif. Certes, la création de l'*UNEDIC* a été précédée de discussions, dès 1957, entre le *CNPF* et la *CGT-FO*, mais la négociation ne démarre réellement qu'après la ferme invitation adressée le 1<sup>er</sup> août 1958 par le général de Gaulle, nouveau Président du Conseil, aux « partenaires sociaux ». Si l'accord est daté du 31 décembre de la même année, c'est que telle était la date limite fixée avant une intervention directe du Gouvernement. Rappelons enfin que, dès l'origine, les accords interprofessionnels en matière d'assurance-chômage n'ont été valables qu'après leur agrément par l'État<sup>46</sup>.

En 1963, lorsqu'est examiné le projet de loi portant création du *FNE*, c'est de l'*UNEDIC* que viennent les réactions les plus négatives. Ses gestionnaires craignent que par ce biais l'État n'impose des ponctions obligatoires sur ses excédents.

En 1967, comme nous l'avons vu (voir ci-dessus point 2.1.3.), c'est la résistance de la majorité des organisations patronales et syndicales qui conduit les auteurs du rapport Ortolini à repousser le projet de création d'un « grand service de l'emploi à gestion tripartite ». Cependant, en juillet de la même année, c'est par ordonnance que sont réduites les incohérences entre régime paritaire d'assurance et régime public d'assistance.

Dès l'origine, les caractéristiques du régime d'assurance-chômage sont déterminées par deux procédures enchevêtrées : d'une part, une négociation collective interprofessionnelle entre organisations patronales et syndicales, d'autre part, des discussions, ouvertes ou cachées,

---

<sup>46</sup> Le Code du travail fait de l'indemnisation du chômage une responsabilité de l'État que l'*UNEDIC* n'exerce, pour partie, que par délégation.

entre l'État et les négociateurs (ou une partie de ces derniers). L'agrément final porte sur un texte qui traduit les interactions entre les deux procédures.

Cette première source d'indétermination (paritarisme ou « tripartisme asymétrique masqué » ?) est étroitement dépendante d'une seconde, celle qui porte sur la légitimité d'une intervention de l'*UNEDIC*, au-delà de l'indemnisation des chômeurs, dans des *dispositifs de la politique de l'emploi*. Le problème se pose très tôt car la conjoncture économique, plus favorable qu'il n'était prévu en 1958, engendre d'importants excédents. Au sein de l'*UNEDIC*, les avis sont partagés avec, aux extrêmes, d'une part la *CGT-FO*, qui défend une politique de pure indemnisation et renvoie à l'État la responsabilité de la politique de l'emploi, d'autre part la *CFTC* (puis *CFDT*) qui considère légitime et souhaitable le financement d'actions préventives ou curatives contre le chômage. L'appareil d'État est tout aussi divisé : l'administration du ministère du Travail défend sa pleine compétence dans la politique de l'emploi, tandis que celle des Finances voit d'un bon œil une participation financière (et donc accepte un droit d'initiative) de l'*UNEDIC*. Les arbitrages sont difficiles et évolutifs. Ils aboutissent à un engagement non négligeable de l'*UNEDIC*, dont deux illustrations principales méritent d'être mentionnées.

Par des avenants de 1961 et 1962, l'*UNEDIC* crée une *Allocation de formation* qui s'ajoute, pour les chômeurs qu'elle indemnise et qui entrent en formation, à l'indemnité de stage versée par le centre de formation. Juridiquement (et statistiquement), les bénéficiaires ne sont plus chômeurs, mais inactifs et, de ce fait, n'auraient plus droit à la prestation d'assurance. L'objectif est d'encourager l'entrée en formation comme source d'accélération de la réinsertion ; nous sommes dans le domaine des politiques actives de l'emploi.

Surtout, comme nous l'avons mentionné (voir ci-dessus point 2.1.1.), l'*UNEDIC* est amenée, dans le cadre de l'accord interprofessionnel du 27 mars 1972, à financer la *Garantie de ressource-licenciement*, mesure qui bénéficie à des travailleurs licenciés après 60 ans sous la condition qu'ils demeurent inactifs, donc cessent d'être juridiquement (et statistiquement) des chômeurs. Cet accord a une importance considérable et durable<sup>47</sup>. Il traduit un compromis difficile entre, d'une part, les organisations syndicales, principalement la *CFDT* et la *CGT*, qui revendiquent le droit à la retraite à taux plein à soixante ans, et, d'autre part, le patronat, qui refuse une concession jugée irréversible, mais cherche, pour des raisons de coût et de productivité, à se débarrasser des salariés âgés. Avec l'appui de l'État, le patronat fait accepter une solution qui attribue un revenu de substitution aux seuls travailleurs âgés licenciés<sup>48</sup>. Le régime s'engage ainsi dans la gestion sociale des restructurations industrielles aux côtés de l'État (*FNE*) et avec un dispositif de portée beaucoup plus générale.

Avant même la période de chômage massif, l'*UNEDIC* apparaît comme financeur et comme décideur (ou codécideur) dans des domaines importants de la politique de l'emploi. L'évolution ultérieure amplifiera et diversifiera les modes d'exercice de cette responsabilité, sans solution de continuité.

---

<sup>47</sup> Voir principalement, sur la genèse de l'accord : Guillemard, 1983, et, sur la prolifération des dispositifs de pré-retraite : Latty, 1973 ; Kerschen, Reminiac, 1981.

<sup>48</sup> Ce revenu est versé entre le licenciement et l'âge d'accès à une retraite à taux plein. Ultérieurement, l'accord du 27 mars 1972 permettra aux chômeurs d'entrer dès 58 ans 4 mois dans le dispositif en enchaînant les allocations chômage et la garantie de ressources.

### 3.3.2. Le protocole de Grenelle et ses suites

Le *Protocole d'accord de Grenelle* est resté juridiquement à l'état de projet. Cependant, il a exercé une forte influence sur la négociation collective des années suivantes dans la mesure où il n'était pas seulement le reflet d'un rapport de forces conjoncturel, mais aussi une sélection des domaines dans les lesquels organisations patronales et syndicales, à la lumière de l'expérience récente, ont repéré la possibilité de trouver des compromis acceptables. Parmi les questions traitées<sup>49</sup>, trois relèvent directement de la politique de l'emploi : la réduction de la durée du travail, la sécurité de l'emploi, la formation et le perfectionnement professionnels. Nous ne reviendrons pas sur la durée du travail, à propos de laquelle nous avons montré plus haut (voir point 2.2.4.) que l'État avait, de fait, laissé la main à la négociation collective jusqu'en 1981. L'accent sera mis sur les deux autres points.

**Accord sur la sécurité de l'emploi.** Le projet de protocole prévoit l'ouverture de négociations « en matière de sécurité de l'emploi portant notamment » sur les mesures de reclassement en cas de fusion et de concentration d'entreprises et sur la création de *Commissions paritaires de l'emploi* par branches. Après des négociations difficiles, un accord est signé le 10 février 1969 (Delamotte, 1969 ; Loos, 1983). Sans examiner le détail de son contenu, plusieurs observations s'imposent.

- Toutes les organisations syndicales sont signataires, ce qui est rare. Elles manifestent ainsi l'importance qu'elles attachent à une prise de responsabilité dans le domaine de la gestion de l'emploi.

- C'est la première fois que le *CNPF* signe un accord interprofessionnel en dehors du champ de la protection sociale, ce qu'il avait toujours refusé jusqu'en mai 1968, en renvoyant à la négociation de branche. Toutefois le *CNPF* a exclu, sauf sur des points mineurs, d'élargir la négociation au-delà des deux thèmes mentionnés « notamment » dans le protocole de Grenelle<sup>50</sup>.

- Dans les deux cas, l'accord s'appuie sur des accords de branche antérieurs, en particulier celui de la sidérurgie. Il s'agit d'un accord de méthode plus que d'un accord de contenu ; il fixe des orientations générales dont les accords de branche futurs devront préciser la mise en œuvre.

- Un des facteurs d'obtention du compromis a résulté des engagements qu'a pris le Gouvernement, à la demande des négociateurs et alors que la négociation était en difficulté, sur l'intervention du *FNE* et sur la formation professionnelle. Ainsi s'établit une articulation directe entre dispositifs négociés et instruments de la politique publique de l'emploi.

**Accord sur la formation et le perfectionnement professionnels.** Le protocole de Grenelle ne prévoyait que « d'étudier les moyens permettant d'assurer, avec le concours de l'État, la formation et le perfectionnement professionnels ». Jusqu'alors l'État avait seule compétence générale en ce domaine. Si des négociations interprofessionnelles s'ouvrent sur ce sujet et aboutissent à l'accord du 9 juillet 1970<sup>51</sup>, l'imbrication avec l'intervention publique est forte,

---

<sup>49</sup> Le texte du protocole a été reproduit dans la revue *Droit social* (juillet-août 1968, p.448-450).

<sup>50</sup> En particulier, la *CFDT* et la *CGT* ont échoué dans leur objectif d'introduire le principe : « pas de licenciement sans reclassement assuré ».

<sup>51</sup> L'accord est signé, côté syndical, par quatre confédérations, à l'exclusion de la *CGC*. Cette dernière signera, avec elles, un avenant ultérieur relatif au personnel d'encadrement.

d'abord de manière informelle mais permanente au cours de la négociation, ensuite avec la loi du 16 juillet 1971 qui élargit les résultats de l'accord. Celui-ci porte principalement sur le droit au congé individuel de formation et sur le recours à la formation pour les salariés menacés ou victimes de licenciement économiques. La loi innove principalement en créant, pour les employeurs, une obligation minimale de dépense au titre de la formation continue<sup>52</sup>. Le lien étroit entre accord professionnel et loi restera une caractéristique durable en matière de formation professionnelle continue, au point que le concept de « loi négociée » sera imaginé sur cet exemple (Verdier, Langlois, 1972).

Par des canaux divers, l'État a été conduit, au travers de multiples réformes partielles, à reconnaître aux acteurs économiques et sociaux un champ de responsabilité d'ampleur croissante, non seulement dans l'orientation de la politique de l'emploi, mais aussi dans sa mise en œuvre. L'évolution n'a pas engendré un partage clair des compétences, mais un empilement d'institutions et de dispositifs hétérogènes. Aussi longtemps qu'une croissance forte et un chômage faible facilitent la définition et le financement des compromis, cet échafaudage complexe parvient à fonctionner, au prix de quelques incohérences et de gaspillages de ressources, mais sans conflits majeurs ni dysfonctionnements socialement dangereux. Malgré l'impressionnant développement, en trente ans, de l'arsenal des moyens d'intervention, le système révèle les limites de son efficacité lorsque s'effondre le modèle de croissance qui avait servi de base à son édification.

## **CONCLUSION :** **APRÈS 1973, RUPTURES ET CONTINUITÉS**

Il est souvent considéré que, si la décennie 1970 a été marquée par une rupture brutale dans la fonction et le contenu des politiques de l'emploi, les institutions et acteurs responsables de leur mise en œuvre sont restés remarquablement stables. Nous examinerons les deux composantes de cette thèse.

La première affirmation paraît s'imposer comme une évidence. La politique de l'emploi accompagnait une croissance forte au voisinage du plein emploi. Elle s'efforçait d'éliminer ou de réduire les pénuries de main-d'œuvre, sources de tensions inflationnistes, et de faciliter un mouvement accéléré de restructurations industrielles et de réallocation de main-d'œuvre, source de chômage frictionnel. Désormais, elle doit faire face à un chômage massif et persistant, dont on ne peut attendre la disparition de la seule reprise d'une croissance rapide et durable. La politique de l'emploi est mise en demeure d'une part, de favoriser la création d'emplois sous contrainte de compétitivité dans un contexte de libéralisation et de mondialisation des marchés, d'autre part, de gérer d'une manière socialement tolérable une population considérable et hétérogène de demandeurs d'emploi

La rupture est indiscutable, ce qui rend surprenante l'apparente stabilité des systèmes d'acteurs et des institutions intervenant dans la politique de l'emploi. Tous ou presque étaient en place dès le début des années 1970, pour autant que l'on n'observe que le niveau

---

La bibliographie relative à la loi et à l'accord est considérable ; nous nous bornons à renvoyer à quelques textes directement liés à notre problématique : Delors, 1991 ; Delors, 2004, chapitre 3 ; *Droit social*, 1973 ; Mériaux, 1997 ; Vincent, 1997. Pour une mise en perspective historique : Luttringer, 1986.

<sup>52</sup> Initialement, le minimum est de 0,8% de la masse salariale pour les entreprises d'au moins dix salariés.

national<sup>53</sup>. En revanche, des mutations, potentiellement assez radicales, peuvent résulter du développement des compétences d'échelons supra ou infranationaux.

- Les diagnostics sont partagés quant à la force et à la nature de l'impact exercé sur les politiques nationales par la *Stratégie européenne de l'emploi*. S'il est incertain et ambigu, il n'est certainement pas négligeable.

- La source de transformation la plus manifeste résulte de la politique de décentralisation et de l'attribution aux collectivités locales, par des canaux indirects, de responsabilités en matière d'emploi : les Régions, à travers leurs compétences en matière de développement économique et de formation professionnelle, les Départements (et plus récemment les Communes) à travers leurs compétences en matière de politique sociale.

Comme, dans le même temps, les institutions paritaires, qu'il s'agisse de l'assurance-chômage ou de la formation professionnelle continue, ont élargi leur prise en compte des questions d'emploi et renforcé leur volonté d'y intervenir, la gouvernance de la politique de l'emploi, toujours sous la responsabilité de l'État dans les textes, tend à devenir un système multipolaire faiblement coordonné. Cette tendance avait émergé dans la période antérieure. Elle a pris aujourd'hui une force prédominante.

## BIBLIOGRAPHIE

### Note sur les sigles utilisés

- CES : *Conseil économique et social*.
- CGP : *Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement*, puis *Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité*, puis *Commissariat général du plan*.

BENOIT AUDE, 1984, « La politique de l'emploi. Organisation et moyens », *Notes et études documentaires*, n° 4752, Paris, La Documentation française.

BERANGER THIERRY, 1975, « 1959-1974 : quinze ans d'assurance-chômage », *Droit social*, septembre-octobre, p. 135-141.

CES, 1947, *Propositions de loi n° 202, n° 870 et n° 1696 relatives à l'organisation de la formation professionnelle et à l'utilisation de la main-d'œuvre*, Rapport de Lucien Lemuhot.

CES, 1952a, *Attribution et relèvement des indemnités de chômage*, Rapport de Lucien Monjauvis.

CES, 1952b, *Législation sur le chômage*, Rapport de Robert Vansielegem.

CES, 1953a, *Insuffisances des statistiques françaises et moyens d'y remédier : statistiques du chômage et de l'emploi*, Rapport d'Alfred Sauvy.

CES, 1953b, *Causes générales du chômage et moyens propres à le résorber*, Rapport de Georges Beyaert.

CES, 1957, *Emploi des jeunes dans les prochaines années*, Rapport de Charles Mabit.

CES, 1960, *Développement et adaptation de l'orientation et de la formation professionnelle des jeunes en France*, Rapport de Charles Mabit.

CES, 1961, *Problème du reclassement et de la réadaptation des travailleurs dits âgés*, Rapport de Robert Aguilhon.

---

<sup>53</sup> En effet, à ce niveau, les seuls changements notables résultent de la création au ministère du Travail, en 1975, de la *Délégation à l'emploi*, issue du fractionnement de la Direction générale du travail et de la main-d'œuvre, puis, en 1985, de la *Délégation à la formation professionnelle*, issue de services jusqu'alors interministériels. Ces deux délégations sont fusionnées en 1997 pour constituer l'actuelle *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*.

- CES, 1963, *Réduction de la durée du travail*, Rapport d'André Charlot.
- CES, 1966, *Projet de loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle*, Rapport d'André Aumonier.
- CES, 1967, *Situation de l'emploi des jeunes*, Rapport d'Henri Bruant.
- CES, 1969, *Le problème de la durée du travail*, Rapport de Roger Louet.
- CES, 1970, *La connaissance du chômage et des demandes d'emploi*, Rapport de Robert Duvivier.
- CES, 1972, *Les nouvelles formes d'emploi à temps réduit et leurs conséquences économiques et sociales*, Rapport de Maurice Nickmilder.
- CES, 1975, *Problèmes posés par le travail et l'emploi des femmes*, Rapport d'Eveline Sullerot.
- CGP, 1947, « Rapport de la Commission de la main-d'œuvre – I<sup>o</sup> Plan », *Revue française du travail*, janvier, p. 32-53.
- CGP, 1954, « Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre – II<sup>o</sup> Plan », *Revue française du travail*, n<sup>o</sup> 3, p. 1-158.
- CGP, 1958, « Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre – III<sup>o</sup> Plan », *Revue française du travail*, avril-juin, p. 3-264.
- CGP, 1961, « Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre pour le IV<sup>o</sup> plan de développement économique et social », *Revue française du travail*, octobre-décembre, p. 1-191.
- CGP, 1964, *Réflexions pour 1985*, Paris, La Documentation française.
- CGP, 1966a, *Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre - V<sup>o</sup> Plan 1966-1970*, Paris, La documentation française (ou *Revue française du travail*, janvier-mars 1966, p. 5-423).
- CGP, 1966b, *Rapport de l'Intergroupe formation promotion professionnelle (V<sup>o</sup> plan)*, Paris, La Documentation française.
- CGP, 1970, *Les transformations du mode de vie. Mobilité et coûts de l'adaptation. Temps et espaces de loisirs. Problèmes du troisième âge*, Rapport du groupe à long terme, Collection « Plan et prospective », Paris, A. Colin.
- CGP, 1971a, *Rapport de la Commission emploi*, Préparation du VI<sup>o</sup> Plan 1971-1975, 2 tomes, Paris, La documentation française.
- CGP, 1971b, *Rapport de l'Intergroupe formation qualification professionnelles*, Préparation du VI<sup>o</sup> Plan, Paris, La documentation française.
- CGP, 1978, *La qualification du travail : de quoi parle-t-on ?*, Paris, La Documentation française.
- CGP, 1979, *Emploi et système productif*, Paris, La Documentation française.
- CHAZELLE J., 1964, *Rapport pour une rénovation des services de l'emploi*, Ministère du Travail, Direction générale du travail et de l'emploi, juin.
- CHARLOT BERNARD, FIGEAT MADELEINE, 1985, *Histoire de la formation des ouvriers, 1789-1984*, Paris, Ed. Minerve.
- COLIN JEAN-FRANÇOIS, 1984, « Le Fonds national de l'emploi 1963-1983 », in *Comptes de l'emploi. Données physico-financières 1980-1982*, Paris, La Documentation française.
- COLIN JEAN-FRANÇOIS, CROS J.-C., VERDIER ERIC, WELCOMME DOMINIQUE, 1981, « Politiques d'emploi : la rupture de 1977 », *Travail et emploi*, n<sup>o</sup> 10, octobre-décembre, p.9-22.
- DAHANO RAOUL, 1971, « Politique de l'emploi et lutte contre l'inflation », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre, p. 13-28.
- DANIEL CHRISTINE, 1997, « La naissance du régime conventionnel d'assurance-chômage en 1958 ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *La Revue de l'IRE*, n<sup>o</sup> 24, p. 131-152.
- DANIEL CHRISTINE, TUCHSZIRER CAROLE, 1999, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.

- DASSETTO BRUNO, 1972, « La Commission de l'emploi du VI<sup>o</sup> plan », *Droit social*, avril-mai 1972, p. 94-101.
- DECOUFLE ANDRE-CLEMENT, 1982, « Éléments d'introduction à une histoire des politiques du travail et de l'emploi », *Travail et emploi*, n<sup>o</sup> 11, p. 83-89.
- DECOUFLE ANDRE-CLEMENT, 1985a, *Les politiques du travail et de l'emploi en France, 1791-1981. Étude bibliographique*, Paris, La Documentation française.
- DECOUFLE ANDRE-CLEMENT, 1985b, « Les perspectives du travail et des loisirs en France depuis le début des années cinquante », *Travail et emploi*, n<sup>o</sup> 26, p. 73-83.
- DECOUFLE ANDRE-CLEMENT, 1988, « Les modes de formation historique des politiques de l'emploi en France », in : Ministère d'État chargé du plan et de l'aménagement du territoire, Ministère du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, *Structures du marché du travail et politiques de l'emploi*, Paris, Syros-Alternatives.
- DECOUFLE ANDRE-CLEMENT, 1990, *Quarante ans de politique du travail et de l'emploi en France (1946-1986). Éléments pour un bilan critique*, Paris, Ed. Matrice.
- DELAMOTTE YVES, 1969, « L'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969 », *Droit social*, septembre-octobre, p. 498-507.
- DELARBRE H., 1970, *Tutelle et gestion. Le marché de l'emploi*, Inspection générale des affaires sociales.
- DELORS JACQUES, 1991, « Genèse d'une loi et stratégie de changement », *Formation et emploi*, n<sup>o</sup> 34, p. 1-38.
- DELORS JACQUES, 2004, *Mémoires*, Paris, Plon.
- DESMARETS JACQUES, 1946, *La politique de la main-d'œuvre en France*, Paris, PUF.
- DROIT SOCIAL, 1973, « La formation professionnelle continue », numéro spécial, septembre-octobre.
- ELBAUM MIREILLE, 1987, « Les politiques de l'emploi depuis trente ans », in INSEE, *Données sociales*, Paris, INSEE.
- EYMAR-DUVERNAY FRANÇOIS, 1976, « L'emploi au cours du VI<sup>o</sup> plan », *Économie et statistique*, n<sup>o</sup> 74, janvier, p. 29-45.
- FOURASTIE JEAN, 1956, « Recherches relatives à la prévision de l'emploi », *Population*, avril-juin, p. 261-270.
- FOURASTIE JEAN, 1963, « La prévision de l'emploi en France », *Revue du travail* (Bruxelles), janvier-février, p. 1-12.
- FRAISSE ROBERT, 2004, « Le partage de l'avenir », Intervention au colloque « Les « sciences » de l'action publique », Grenoble, CERAT, Université Pierre Mendès-France (à paraître dans les *Actes* du colloque).
- FREYSSINET JACQUES (Rapport du groupe de travail présidé par), 1991, *Pour une prospective des métiers et des qualifications*, CGP, Paris, La Documentation française.
- GAU JACQUES-ANTOINE, 1963, « Résultats et tendances du régime conventionnel », *Droit social*, mars, p. 170-186.
- GILLARD LUCIEN, 1974, « La politique sélective de l'emploi : pratiques suédoises et problèmes théoriques », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre, p. 131-152.
- GRAIS BERNARD, 1972, « Le système français de prévision de l'emploi », *Économie et statistique*, n<sup>o</sup> 34, mai, p. 51-58.
- GUILLEMARD ANNE-MARIE, 1983, « La dynamique sociale des cessations anticipées d'activité », *Travail et emploi*, n<sup>o</sup> 15, p. 15-31.
- GUITTON CHRISTOPHE, 1998, « Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et emploi*, n<sup>o</sup> 77, p. 15-39.
- HAYWARD JACK, 1967, « Le fonctionnement des Commissions et la préparation du V<sup>o</sup> plan : l'exemple de la Commission de la main-d'œuvre », *Revue française de sociologie*, octobre-décembre, p. 447-467.

- HOLCBLAT NORBERT, 1996, « La politique de l'emploi en perspective », Chapitre introductif *in* DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, Paris, La Documentation française.
- INSEE, 1972, « Le Plan comme source statistique : l'exemple de la Commission de l'emploi », *Économie et statistique*, janvier, n° 30, p. 59-62.
- d'IRIBARNE ALAIN, 1979, « Les modèles macroéconomiques dans les prévisions d'emplois et la planification française de l'éducation : analyse critique », *in* : Commissariat général du plan, *Emploi et système productif*, Paris, La Documentation française.
- JACHET NICOLAS, 1981, « La planification française et l'emploi », *Travail et emploi*, n° 7, janvier, p. 7-20.
- JOIN-LAMBERT MARIE-THERESE, 1975, « L'Agence nationale pour l'emploi : premier bilan, premières réflexions », *Economie et statistique*, n° 69, juillet-août, p. 79-84.
- JOIN-LAMBERT MARIE-THERESE, BOLOT-GITTLER ANNE, DANIEL CHRISTINE, LENOIR DANIEL, MEDA DOMINIQUE, 1997, *Politiques sociales*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- KERSCHEN NICOLE, REMINIAC HUGUETTE, 1981, « Les systèmes de « pré-retraite ». Classification juridique et pratique », *Droit social*, février, p. 175-201.
- LACROIX BERNARD, MERLE VINCENT, 1988, « Les politiques de l'emploi et le fonctionnement des institutions publiques », *in* Ministère d'État chargé du plan et de l'aménagement du territoire, Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, *Structures du marché du travail et politiques de l'emploi*, Paris, Syros-Alternatives.
- LAROQUE PIERRE (Président), 1962, *Politique de la vieillesse*, Rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, Paris, La Documentation française.
- LATTY PHILIPPE, 1973, « Les systèmes de pré-retraite en France », *Droit social*, avril, p. 255-267.
- LAURENT P., 1963, « Les aspects nouveaux de la politique de l'emploi », *Revue française du travail*, avril-juin, p. 9-21.
- LE CROM JEAN-PIERRE, 1995, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Ed. de l'Atelier.
- LERIDON FRANÇOISE, 1961, « Dix ans d'expérience de prévision de l'emploi », *Population*, juillet-septembre, p. 247-266.
- LOOS JOCELYNE, 1983, « Accord de contenu ou accord de méthode ? L'exemple de l'accord national interprofessionnel de 1969 sur la sécurité de l'emploi », *Sociologie du travail*, 1<sup>er</sup> trimestre, p. 15-31.
- LUTTRINGER JEAN-MARIE, 1986, *Le droit de la formation continue*, Paris, Dalloz.
- MASSE PIERRE, 1964, « Les problèmes de l'emploi dans les perspectives du V<sup>e</sup> Plan », *Revue française du travail*, avril-juin, p. 19-34.
- MERLE VINCENT, 1987, « Transformations du marché du travail et transformation de l'intervention publique », *Les Temps Modernes*, novembre-décembre, p. 233-259.
- MERIAUX OLIVIER, 1997, « Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle ? », *La revue de l'IREC*, n° 24, p. 191-208.
- MOURIAUX MARIE-FRANÇOISE, 1972, *L'emploi en France depuis 1945*, Paris, Armand Colin.
- MULLER MARTINE, 1991, *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan.
- ORTOLI FRANÇOIS-XAVIER, 1967, *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, Commissariat général du plan, avril (non publié).
- PEZET ERIC, 2004, « De la guerre aux années 1970 : pratiques d'entreprise, négociation collective et formation de dispositifs de gouvernement des salariés par le temps de travail », *in* Patrick Fridenson, Bénédicte Reynaud (sous la direction de), *La France et le temps de travail (1814-2004)*, Paris, Odile Jacob.
- QUESTIAUX NICOLE, 1972, « La politique de la vieillesse dans le VI<sup>e</sup> plan », *Droit social*, avril-mai, p. 192-197.
- REYNAUD JEAN-DANIEL, 1969, « La convention sociale de la sidérurgie lorraine », *Droit social*, avril, p. 219-227.

- ROUX R., 1949, « De la politique de la main-d'œuvre à une politique de l'emploi ? », *Revue française du travail*, juillet-août, p. 385-407.
- SAUVY ALFRED, 1965-1975, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, 4 vol., Paris, Fayard.
- SELLIER FRANÇOIS, 1970, « L'évolution des négociations collectives dans la sidérurgie et la métallurgie en France (1950-1969) », *Droit social*, septembre-octobre, p. 431-442.
- SELLIER FRANÇOIS, 1984, *La confrontation sociale en France 1936-1981*, Paris, PUF.
- TANGUY LUCIE (sous la direction de), 1986, *L'introuvable relation formation : emploi : un état des recherches en France*, Paris, La Documentation française.
- TANGUY LUCIE, 2002, « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les IV<sup>o</sup> et V<sup>o</sup> Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, n<sup>o</sup> 43-4, p. 685-709.
- THOMAS CLAUDE, BALMARY DOMINIQUE, 1969, « Le Fonds national de l'emploi », *Droit social*, décembre, p. 575-585.
- TROGER VINCENT, 1989, « Les Centres d'apprentissage de 1940 à 1960 : le temps des initiatives », *Formation Emploi*, juillet-décembre, p. 147-162.
- UNEDIC, 1983, *Histoire du régime d'assurance-chômage 1959-1982*, Paris, UNEDIC.
- VERDIER JEAN-MARIE, LANGLOIS PIERRE, 1972, « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », *Recueil Dalloz-Sirey*, 39<sup>o</sup> cahier, p. 253-260.
- VIET VINCENT, 2004, « Vichy dans l'histoire des politiques de la main-d'œuvre », *Travail et emploi*, n<sup>o</sup> 98, p. 77-93.
- VIET VINCENT, 2006, *La politique de la main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, Communication au colloque « Élaborations et mises en œuvre des politiques du travail : le ministère du Travail et la société française au XX<sup>o</sup> siècle », Paris, 18-19 mai.
- VILLEBRUN JACQUES, 1965, « La loi du 18 décembre 1963 et le Fonds national de l'emploi », *Droit social*, février, p. 87-96.
- VILLEVAL MARIE-CLAIRE, ENCLOS PHILIPPE, MARRAUD CATHERINE, DE CHASSEY F., DUPUIS PIERRE-ANDRE, FATH GERARD, HIGELE PIERRE, 1989, *La reconversion de la main-d'œuvre. Bilan des problématiques (1950-1988)*, Nancy, Université de Nancy II.
- VINCENS JEAN, 1970, *La prévision de l'emploi*, Paris, PUF.
- VINCENT CATHERINE, 1997, « De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme négocié de la formation professionnelle continue », *La revue de l'IREES*, n<sup>o</sup> 24, p. 153-174.
- ZIELINSKI BERND, 1992, « Le chômage et la politique de la main-d'œuvre de Vichy (1940-1942) », in Denis Peschanski, Jean-Louis Robert, *Les ouvriers en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris, CRHMSS-IHTP.

## ANNEXE

### Repères chronologiques

Économie	Institutions de la politique de l'emploi	Négociation collective et paritarisme	Formation professionnelle continue.	Droit de l'emploi
I <sup>er</sup> Plan (47-50, prolong. 53)	Ord. 24/05/45 : Placement-Contrôle de l'emploi Ord. 02/11/46 : ONI		1949 : ANIFRMO	Loi 11/02/50 : Négoc. coll.
II <sup>e</sup> Plan (54-57)  25/03/57 : Traité de Rome (CEE)				Loi 27/03/56 : 3 <sup>e</sup> sem. C.P.
III <sup>e</sup> Plan (58-61)  Plan intérimaire (60-61)		ANI 31/12/58 : Ass. Chômage (UNEDIC)	Loi 31/07/59 : Promotion Soc.	Loi 03/01/59 : CDD
IV <sup>e</sup> Plan (62-65)  09/63 : Plan de stabilisation	Loi 18/12/63 : FNE			Loi 16/05/63 : 4 <sup>e</sup> sem. C.P.

<p>V<sup>e</sup> Plan (66-70)</p>	<p>04/67 : Rapport Ortoli</p> <p>Ord. 13/07/67 : ANPE</p> <p>1970 : <i>CEREQ CEE</i></p>	<p>ANI 18/11/66 : APEC</p> <p>30/06/67 : Conv. Soc. Sid. Lorr.</p> <p>ANI 23/02/68 : Chômage partiel</p> <p>27/05/68 : Projet Protoc. Grenelle</p> <p>ANI 10/02/69 : Sécurité Emploi</p>	<p>1966 : <i>AFPA</i></p> <p>Loi 03/12/66 : formation professionnelle</p> <p>ANI 09/07/70 : Form. Prof. Cont.</p>	<p>Juin 66 (et déc. 71) : réduction durée max. du travail</p>
<p>VI<sup>e</sup> Plan (71-75)</p> <p>12/73 : 1<sup>er</sup> choc pétrolier</p>	<p>1975 : <i>Délégation à l'emploi</i></p>	<p>ANI 27/03/72 : GR-Licenciement</p> <p>ANI 14/10/74 : ASA</p> <p>29/11/74 : Avenant ANI Sécurité Emploi</p>	<p>Loi 16/07/71 : Form.Prof.Cont.</p>	<p>Loi 03/01/72 : Trav. temporaire</p> <p>Loi 13/07/73 : Licenc<sup>t</sup> cause personnelle</p> <p>Loi 23/12/73 : Horaires réduits et individualisés</p> <p>Loi 03/01/75 : Licenc<sup>t</sup> cause économique</p>

## DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site  
<http://www.cee-recherche.fr>

- N° 64** *Les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du Pare et du Pap. Une synthèse de l'enquête*  
ALBANE EXERTIER, AGNES GRAMAIN, ANNE LEGAL  
**juillet 2006**
- N° 63** *Handicap et accès à l'emploi : efficacité et limites de la discrimination positive*  
CHRISTINE LE CLAINCHE, GEERT DEMUIJNCK  
**juillet 2006**
- N° 62** *Le travail vu du chômage. Une comparaison hommes/femmes*  
YOLANDE BENARROSH  
**mai 2006**
- N° 61** *L'épreuve de la recherche d'emploi vue par les chômeurs âgés*  
DELPHINE REMILLON  
**mai 2006**
- N° 60** *Les déterminants des âges de départ à la retraite en France et en Suède*  
ROMINA BOARINI, CHRISTINE LE CLAINCHE, PETER MARTINSSON  
**avril 2006**
- N° 59** *Are Quantity and Quality of Jobs Correlated? Using, Interpreting and Discussing the Laeken Indicators*  
LUCIE DAVOINE  
**avril 2006**
- N° 58** *Black Market, Labor Demand, Tax Evasion*  
MARC-ARTHUR DIAYE, GLEB KOSHEVOY  
**mars 2006**
- N° 57** *From Internal to Transitional Labour Markets? Firms Restructuring and Early Retirement in France*  
LUC BEHAGHEL, JEROME GAUTIE  
**février 2006**
- N° 56** *Intégration des publics ayant bénéficié d'une régularisation – Roubaix, 59 –*  
FRANÇOIS BRUN, MARINE GACEM, LILIA SANTANA  
**février 2006**
- N° 55** *Pénibilité du travail. Évaluation statistique*  
ENGIN YILMAZ  
**janvier 2006**
- N° 54** *Croissance de la productivité et réallocations d'emplois au Maroc : la contribution des créations et disparitions d'entreprises*  
RICHARD DUHAUTOIS, SAID EL HAMINE, AMIN EL BASRI  
**janvier 2006**