Émergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au xx^e siècle

Guillemette de Larquier (*)

Aujourd'hui encore, les services publics de placement français et britanniques s'opposent dans leurs modalités de fonctionnement et dans l'espace institutionnel qu'ils laissent aux intermédiaires privés. Guillemette de Larquier éclaire ces différences en les resituant dans les processus spécifiques de genèse de ces institutions dans les deux pays, tout au long du vingtième siècle. Elle en restitue l'environnement idéologique respectif, mettant en évidence dans le cas français l'influence de l'OIT. Remettant en lumière les contextes économiques de développement du chômage et des marchés du travail et les inspirations politiques ayant sous-tendu la mise en place de ces institutions dans les deux pays, cet article apporte une contribution historique précieuse à une réflexion qui dé-naturalise le fonctionnement des institutions d'intermédiation du marché du travail.

Le placement d'individus est une activité économique aussi ancienne que le commerce des marchandises. Il s'agissait alors pour des agents privés de retenir une commission sur le montant des transactions facilitées par leurs soins sur un marché particulier, celui de la main-d'œuvre. Ce n'est qu'au tournant du xx^e siècle que cette activité jusqu'alors exclusivement privée devient une mission d'ordre public, l'État endossant le rôle, inédit pour lui, d'agent placier.

L'apparition de l'État sur le marché du travail, comme intermédiaire entre offre et demande, est un mouvement général du xx^e siècle qui se confond avec la création et les conventions émanant de l'Office International du Travail. En effet, l'OIT, « gardienne » des principes du Traité de Versailles déclarant que le travail n'est pas une marchandise, se prononce en 1919 pour la création de bureaux de placement publics et gratuits et pour l'instauration de mesures publiques visant à « interdire la création de bureaux de placement payants ou d'entreprises commerciales de placement » (BIT, 1994). L'OIT affirme et réaffirme ainsi périodiquement le principe de monopole public du placement, après des siècles de pratique privée, même si cela se fait de manière de plus en plus nuancée. La convention n° 96 de 1949 proposent une alternative aux États : la suppression progressive des bureaux privés ou leur simple contrôle [1], pour finalement l'abandonner en 1997 en revenant sur l'interdiction initiale du placement privé. En fait, ce revirement dans les recommandations de l'OIT suit de peu une vague de déréglementation des services publics de placement (SPP) en Europe : Portugal (1989), Danemark (1990), Pays-Bas (1991), Bulgarie (1991), Suède (1993), Autriche (1994) et Allemagne (1994).

Nous proposons ici de nous intéresser aux cas de la France et de la Grande-Bretagne [2]. La première a ratifié la convention n° 96 de l'OIT, confirmant ainsi son choix pour le monopole du service public de placement décrété en 1945, alors que la seconde a ignoré les décisions de l'OIT, choisissant une voie différente, pionnière et non pas moins ambitieuse en terme de placement public. La France et la Grande-Bretagne constituent ainsi deux cas « types » d'intervention de l'État sur le marché du travail, l'un dans la mouvance de l'OIT, l'autre en dehors. En forçant le trait, deux paradigmes contraires soutiennent des modèles d'intervention alternatifs : l'opposition « le travail est un droit » *versus* « le travail est une marchandise » entraîne l'opposition « la régulation du comportement des agents privés dans les activités du placement » *versus* « l'organisation, voire la construction, d'un marché du placement ».

Par cette étude, nous ne prétendons pas faire œuvre d'historien. Notre travail se voudrait plutôt dans la continuité de ceux entrepris par Salais *et al.* (1986), quand l'économiste prend conscience que les notions de base qu'il manipule dans ses modèles tels des concepts universels sont en fait des catégories

1. Déjà en 1933, la recommandation n° 42 et la convention n° 34 sur les bureaux de placement atténuaient les dispositions de 1919. La recommandations reconnaissaient que la suppression des agences payantes pouvait « donner lieu, dans différents pays, à quelques difficultés au cas où les bureaux publics de placement gratuit ne seraient pas en état de se substituer aux bureaux supprimés ». La convention fixait alors un délai de trois ans avant d'imposer la fermeture tout en prévoyant des dérogations pour certaines catégories d'emplois (BIT, 1994).

2. Cet article fait partie d'une étude plus large menée au Centre d'Études de l'Emploi et financée par le Commissariat Général du Plan portant sur les intermédiaires français et britanniques du recrutement.

* Maître de Conférences au Laédix-FORUM, Université de Paris X, 200 avenue de la République, 92001 Nanterre Cedex, France, *e-mail* : larquier@u-paris10.fr

sociales construites, marquées par l'histoire. SALAIS *et al.* (1986) s'attachaient à nous révéler l'invention du chômage. Ici, nous nous intéressons en quelque sorte à son corollaire : l'organisation peu à peu dans l'histoire du marché du travail comme « lieu » de placement de ces chômeurs. Nous procédons en trois étapes. Dans un premier temps, nous décrivons succinctement les pratiques des principaux agents placiers du XIX^e^ siècle : les syndicats ouvriers et les agences payantes. Puis dans une deuxième et une troisième parties, nous développons séparément l'histoire des SPP britannique et français. Pour raconter l'émergence du SPP britannique au XX^e^ siècle, une seule date suffit, 1909. Pour son équivalent français, au moins trois sont nécessaires, 1904, 1945 et 1967.

Le placement à la veille du XX^e^ siècle

Dans cette première partie, sans chercher à souligner les spécificités britanniques et françaises, nous allons décrire les pratiques de placement de deux types d'acteurs : les organisations syndicales et les agences payantes. Arbitrairement, nous supposons que les logiques du placement sont identiques dans les deux pays quand, au début du XX^e^ siècle, chaque État national a décidé d'intervenir selon des logiques que nous distinguerons alors.

La logique des organisations ouvrières

L'organisation ouvrière du XIX^e^ siècle en Grande-Bretagne comme en France prend la forme d'associations, d'unions et de syndicats professionnels. De 1791, date à laquelle la loi Le Chapelier supprime les corporations et interdit les coalitions, jusqu'à la reconnaissance juridique des syndicats en 1884, les organisations ouvrières sont plus ou moins tolérées par les différents régimes. De l'autre côté de la Manche, dès 1824, le Parlement britannique reconnaît la légitimité des syndicats, prenant conscience que leur interdiction renforce l'opposition entre employeurs et ouvriers. Le résultat est qu'au début du XX^e^ siècle, on compte moins d'un million de syndiqués en France et un peu plus de quatre millions en Grande-Bretagne. Par conséquent, si les pratiques syndicales de placement que nous décrivons sont semblables, elles n'ont pu en revanche avoir la même portée.

Le premier objet du *trade-union* ou de l'association professionnelle est de protéger un métier et de défendre les intérêts des travailleurs qui le pratiquent (les conditions de travail et le taux de salaire horaire en particulier). Comme la puissance du syndicat dépend entièrement de son contrôle sur les ressources en main-d'œuvre du secteur et de la région, le placement des travailleurs est une pièce maîtresse de son dispositif local. Les membres du syndicat n'hésitent pas à rechercher eux-mêmes des places vacantes pour leurs collègues sans emploi, et ils peuvent même y être incités par un petit *bonus* monétaire versé par le syndicat. Mieux encore, certaines organisations obtiennent un réel monopole de la notification des postes vacants dans leur profession tels le *Dublin Bakers* au Royaume-Uni et le syndicat du Livre en France. De fait, le *closed shop* est un objectif très répandu dans les syndicats de métier (souvent réalisé en Grande-Bretagne, plus rarement en France).

La logique du placement est élémentaire : tout adhérent sans emploi s'inscrit à sa section locale, puis, le placement est fait en fonction de la durée de présence dans le registre. Cependant, pour les intérêts de la profession, un double contrôle est opéré. Il s'agit d'affecter les travailleurs compétents et honnêtes aux employeurs respectant les conventions de travail et payant le salaire syndical : placer les travailleurs « loyaux » dans les entreprises « loyales » (WHITESIDE, 1994).

Ce système de confiance mutuelle exige des règles strictes envers les adhérents et les entreprises. Un syndicat peut infliger une amende à ses membres pour mauvais ouvrage et expulser ceux qui ne se plient pas à ses directives (par exemple en omettant de signaler à la section une place devenue vacante dans son atelier ou en laissant un travailleur non syndiqué prendre la place d'un syndiqué) [3]. En sens inverse, on attend des membres de la section qu'ils quittent les employeurs ayant transgressé les accords professionnels (baisse du salaire, augmentation des heures de travail, emploi d'un nombre excessif d'apprentis). À ces membres qui ont démissionné par loyauté vis-à-vis de leur groupe professionnel, le syndicat doit un secours financier [4], autre dispositif-clé de l'organisation ouvrière [5].

---

3. *« Tout syndiqué dans l'intérêt de la société et des adhérents sans ouvrage, est tenu d'avertir le siège social des places disponibles dans chaque maison, afin d'en faciliter les placements. Il s'engage à n'en pas disposer de gré à gré »* (Chambre syndicale des ouvriers en instruments de précision de Paris, citée par LUCIANI, 1990, p. 13).
« Tout sociétaire convaincu d'avoir donné connaissance de la place qu'il quittait ou d'une autre place vacante à un ouvrier étranger à la société sera rayé » (Règlement de la Société lithographique parisienne, cité par LUCIANI, 1990, p. 13).

4. À Paris, dès 1823, on recense 132 sociétés de secours mutuels professionnelles (seule forme d'association qui échappe alors à la loi Le Chapelier) groupant plus de 10 000 ouvriers typographes, charpentiers, plombiers zingueurs, horlogers, boulangers... (LUCIANI, 1996). Pour la Grande-Bretagne, on peut citer l'exemple de la Société amicale des fondeurs d'acier fondée en 1809 qui crée à la fin des années 1830 des indemnités de chômage.

5. *« Les secours permettent à l'ouvrier syndiqué de tenir lorsqu'il n'a pas d'ouvrage et le mettent en position de refuser les offres qui seraient faites à un salaire inférieur au "tarif syndical", au "standard rate", ou qui proviendraient d'un employeur "mis à l'index", soumis au "boycott" par l'organisation. Les secours attirent les non-syndiqués vers celle-ci, élargissent son contrôle sur l'offre de force de travail. ils contribuent à centraliser le marché en un lieu unique, le local, la bourse de travail, le pub qui en tient lieu.[...] Là peut se diffuser la*

Le droit à un secours et son montant dépendent de la chronique des cotisations versées par l'adhérent, de sa disposition à occuper un emploi dans sa profession, ainsi que de la légitimité de la perte de son dernier emploi. La plupart des syndicats refuse ainsi l'aide à leurs membres congédiés pour mauvais ouvrage, absence de ponctualité, ivrognerie ou insubordination injustifiée (car ils détériorent l'image de la profession). En revanche, s'il est interdit aux adhérents d'accepter un emploi de leur spécialité chez un employeur « déloyal », il est permis, voire dicté, de prendre tout emploi occasionnel hors de la profession. La définition du chômage syndical implique clairement un « chômage dans la profession » : la reprise d'une activité occasionnelle hors du métier ne suspend pas l'obtention du secours.

Placement et indemnités de chômage sont ainsi liés par les organisations ouvrières du XIX^e siècle. Elles ne cherchent pas à exercer un simple droit de regard sur l'embauche mais visent une réelle stratégie de contrôle des conditions de travail de la profession.

La logique des agences payantes

Malgré le prix de leurs services, les agences payantes détiennent tout au long du XIX^e siècle les meilleurs taux de placement réalisés mais, de par leur forte spécialisation, elles n'ont jamais couvert plus de deux ou trois groupes professionnels. En France, elles assurent essentiellement le placement des gens de maison, des employés du secteur de l'alimentation (dont une part importante de garçons de café) et celui des coiffeurs (SCHÖTTLER, 1985). En Grande-Bretagne, on observe la même spécialisation du placement payant pour les gens de maison, le personnel du commerce et les employés de bureau (BEVERIDGE, 1909).

L'agent placier commercial, défendant son intérêt financier, favorise parmi sa clientèle ceux qui sont en position de force sur le marché, à savoir les employeurs. Les travailleurs, assimilés à une marchandise, doivent être placés pour le meilleur profit de l'agence. Il n'est plus question de salaire *minimal*, les agents placiers n'interviennent pas lors de la négociation du salaire. Le placement définitif dépend du choix souverain de l'employeur, l'obéissance à un ordre d'inscription dans le registre n'a aucun sens ici. Par ailleurs, les agences privées reprennent à leur compte la méfiance des employeurs vis-à-vis des opinions et du mode de vie des ouvriers, d'où des enquêtes zélées sur leur vie professionnelle et privée. Quant à la tarification, la description qu'en donne BEVERIDGE et les craintes de fraudes qu'elle lui inspire, sont valables pour les deux pays. *« Il est la règle que les agences privées facturent leurs services à la fois aux employeurs et aux candidats, ces derniers ayant communément à verser une somme fixe lors de leur inscription et un pourcentage sur leurs douze premiers mois de salaire quel que soit l'emploi trouvé, que sa durée soit d'au moins douze mois ou non. Une tarification de cette nature, quoique normale lors d'une honnête transaction, ouvre bien sûr la voie à toute espèce de fraudes si l'agence et l'employeur sont de connivence. Le second peut régulièrement engager des employés et les licencier quelques semaines plus tard, tandis que la première prélève à chaque fois sa commission sur douze mois de salaire »* (BEVERIDGE, 1909, p. 240). (6)

Les pratiques des agences payantes s'opposent donc en tous points à celles des organisations syndicales. Pourtant, leur spécialisation implique aussi une logique professionnelle du placement bien qu'il s'agisse cette fois-ci d'adhérer aux critères patronaux. Finalement, on ne s'étonne pas de l'impopularité de ces agences parmi les associations ouvrières. Ainsi, en juin 1886 à Paris, est créée à l'initiative de quelques syndicats la « Ligue pour la suppression des bureaux de placement ». Elle sera à la tête de nombreuses manifestations violentes autour des Halles, principal quartier des agences payantes.

« The Labour Exchanges Act – 1909 » : l'organisation libérale du marché du travail

C'est en 1909 que l'État britannique innove en instaurant un service de placement public et un système d'assurance chômage, tous deux à l'échelle nationale. Deux rapports de la Commission sur les pauvres avaient été étudiés par le gouvernement de Winston CHURCHILL : le *Minority Report* rédigé en grande partie par Beatrice WEBB et le *Majority Report* auquel William BEVERIDGE participa. Les deux projets se retrouvaient en une conclusion essentielle : la création d'un réseau de bureaux de placement et le versement d'un secours aux travailleurs « réguliers ». Néanmoins, le *Labour Exchanges Act* (1909) et le *National Insurance Act* (1911) reflètent plutôt les recommandations libérales de BEVERIDGE que celles d'inspiration fabienne de WEBB.

---

doctrine syndicaliste, ou les idées révolutionnaires, ou encore se construire la puissance du boss syndical corrompu, mais efficace pour maintenir le closed shop » (TOPALOV, *1987, p. 89).*

6. FARGEAUD (1939, p. 37) effectue une description équivalente des pratiques mercantiles des agences payantes françaises au début du XX^e siècle ; il ajoute : *« les placeurs mettaient les bonnes places aux enchères, les réservant non aux plus capables ni aux plus dignes, mais à ceux qui pouvaient dépasser le tarif de la rétribution réglementaire et leur payer des "suppléments" ».*

Le tri des chômeurs comme remède au sous-emploi des grands centres urbains

À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, apparaît en Grande-Bretagne toute une série de travaux motivés par la montée du sous-emploi massif dans les grands centres urbains, phénomène producteur de misère et de menace pour l'ordre social. Il y a alors parfaite convergence des idées sur la nécessité de distinguer parmi les pauvres ceux qui cherchent un emploi de ceux qui se contentent de *« travailler un jour et (de) rester au lit... le lendemain »* (BEVERIDGE, 1906b), c'est-à-dire les travailleurs « occasionnels », « irréguliers » ou encore « intermittents », autant de qualificatifs désapprobateurs. Cette catégorie de travailleurs doit être exclue du marché du travail car leur présence est néfaste aux travailleurs « réguliers ». D'une part, ils leur prennent occasionnellement leurs emplois, d'autre part, en les côtoyant sur les lieux de travail, ils les contaminent par leurs penchants à l'oisiveté, la débauche, l'ivrognerie, etc. Dans les différentes analyses de l'époque souvent imprégnées d'eugénisme, on observe ainsi une constante : un mécanisme de discrimination des chômeurs, un réseau d'agences ou de « centres de tri » [7].

La Grande-Bretagne de la fin du XIX^e siècle dispose d'un réseau de *workhouses*, dont le fonctionnement relève de la Loi sur les pauvres [8]. Mais, lors des récessions économiques particulièrement sévères de 1886-1893 et 1905-1909, les *workhouses* se révèlent incapables de répondre aux besoins des travailleurs « réguliers » plongés dans une détresse exceptionnelle. Les méthodes inquisitoriales de ces maisons ne sont guère admises par les ouvriers sans emploi qui, de plus, sont soumis à un classement fondé sur des critères « sociaux » sans référence au marché du travail. En 1905, la Loi sur les travailleurs décide que les ouvriers tombés dans « un dénuement survenant à titre exceptionnel par manque d'emploi » seront enregistrés dans un petit réseau de *labour bureaux* et dirigés vers des chantiers municipaux. Cette tentative, laissée sous le contrôle des travailleurs sociaux de la Loi sur les pauvres, des municipalités et des œuvres de bienfaisance, est un échec.

En 1906, BEVERIDGE part en campagne contre ces *labour bureaux* qu'il propose de rebaptiser *labour exchanges*. Ce changement de terminologie traduit bien le changement d'optique souhaité : *exchange* (bourse) est un mot suggérant l'organisation du marché du travail afin de réduire le sous-emploi, *bureau* renvoie aux politiques d'assistance inopérantes du passé. L'objet de la bourse de travail devrait être, pour un emploi donné, de placer le meilleur candidat, et non pas celui dont le besoin de revenu est le plus urgent. Les *labour exchanges* n'ont pas pour mission de soulager le dénuement des chômeurs ; elles tendent uniquement à éliminer graduellement les causes du chômage (BEVERIDGE, 1906a).

Le diagnostic de Beveridge

Dans *Unemployment : a Problem of Industry*, BEVERIDGE prend le contre-pied des discours du XIX^e siècle et retourne la question du chômage. En fait, sa démarche annonce les analyses de son siècle naissant. Il abandonne une analyse focalisée sur les chômeurs (leurs caractéristiques, leurs vices, etc.) en commençant par démontrer que le chômage est un problème intrinsèquement lié au mécanisme d'une économie industrielle. Le chômage n'est pas causé par un goût pour l'oisiveté des travailleurs, il résulte de l'écart entre l'offre et la demande de travail qui fluctue pour des raisons industrielles [9] ; la personnalité des travailleurs n'intervient qu'en second. La cause originelle du sous-emploi étant de nature industrielle, le remède doit donc être économique. L'État doit sortir de la logique de l'assistance et intervenir sur le marché lui-même.

Dans les centres urbains, à la porte des usines, se forment des réserves de main-d'œuvre dans lesquelles les entrepreneurs peuvent puiser au jour le jour. Ce sont les conditions d'emploi et les habitudes d'embauche de l'industrie qu'il faut alors incriminer, à savoir des périodes d'emploi de courtes durées et une mauvaise sélection au recrutement. Partout où existe une chance de trouver un emploi de temps en temps, une quantité limitée d'emplois est éparpillée sur un nombre maximum d'individus. Parce que les durées d'emploi sont très brèves et la sélection peu exigeante, les taux de rotation sont élevés et la probabilité de quiconque d'être embauché un jour ou l'autre non nulle. Cette éventualité d'embauche apporte un surplus de main-d'œuvre arrivant des autres centres urbains ou du monde rural et la possibilité pour chacun de s'assurer un revenu régulier en est d'autant réduite. Une masse de travailleurs s'installe ainsi à moitié dans l'emploi, à moitié dans l'indigence. En conclusion, c'est l'offre d'emplois occasionnels des industriels qui crée les travailleurs irréguliers.

---

7. *« Sur l'objectif fondamental, classer, la convergence est complète entre des courants qui pourtant s'opposent à propos des méthodes et du rythme des réformes à entreprendre. Ainsi les tenants de la philanthropie traditionnelle et ceux d'une nouvelle administration du social partagent un langage commun, bien qu'ils soient en même temps adversaires ou partisans d'un élargissement de la compétence de l'État en cette matière ».* (TOPALOV, 1987, p. 77.)

8. La première version de la Loi sur les pauvres *(Poor Law)* date de 1601. Elle visait à garantir à tout indigent, sur une base paroissiale, des secours s'il était invalide et un travail dans le cas contraire. En 1834, la Loi est amendée, soumettant l'aide à des dispositions restrictives, centralisées et autoritaires, et prévoyant en particulier l'internement en *workhouse*.

9. Pour plus de détails, *cf.* MANSFIELD 1989, 1994.

À la suite de ce diagnostic, BEVERIDGE prescrit une organisation du marché du travail de l'industrie qui vise à rationaliser le recrutement et transférer vers d'autres bassins d'emploi la main-d'œuvre que ne requièrent pas les fluctuations « normales » du volume de travail. Le remède proposé par BEVERIDGE n'est pas la fluidité en soi, mais la fluidité organisée et intelligente de la main-d'œuvre par un réseau national de *labour exchanges*. Bien sûr, la concentration de la demande de travail sur un nombre diminué de travailleurs implique une perte de revenu définitive pour le « résidu ». La politique de *de-casualisation* [10] traçant une frontière nette entre emploi (régulier) et chômage (total), la zone floue de demi-activité/demi-oisiveté disparaît, alors que se durcissent les contours de la catégorie des « inemployables » (ceux non désireux ou incapables d'occuper un emploi ou de fournir un travail tous les jours de la semaine ouvrable). À cent individus, moitié chômeurs moitié occupés, BEVERIDGE préfère cinquante travailleurs disposant d'un revenu régulier au détriment de cinquante autres que l'on destinera à l'émigration, aux chantiers publics ou encore aux colonies de détention [11]. Pour le bien du Royaume, il faut inciter l'émergence d'une classe ouvrière travailleuse, saine et heureuse. *« La classe des occasionnels, toujours au bord de la misère, toujours sans épargne pour faire face à l'urgence, sera remplacée par une classe de travailleurs pour qui les mots de prévoyance, d'organisation, d'épargne ne seront pas un sujet de dérision, mais une réalité. »* (BEVERIDGE, 1909, cité par MANSFIELD, 1989, p. 22).

Les « labour exchanges » : les succursales d'une chambre de compensation

Nous énumérons ici cinq des missions que Beveridge attribue aux *labour exchanges* qui soulignent, selon nous, leur rôle idéalisé en tant qu'intermédiaire économiquement efficace sur le marché du travail (ou encore, assurant l'efficacité économique du marché).

Centraliser toutes les informations sur les emplois vacants

Avec les variations saisonnières, les cycles économiques, les habitudes de travail occasionnel, l'annonce d'emplois vacants s'éparpille dans le temps et dans l'espace. Pour remédier à cet éparpillement qui engendre l'immobilisation locale de réserves de main-d'œuvre, la collecte, la centralisation et la redistribution de l'information *via* le réseau national permettent de rendre publics tous les emplois vacants, quelle que soit leur localisation.

Rapprocher les besoins d'offre et de demande de travail

Chaque *exchange* a la responsabilité de mettre en relation gratuitement employeurs et travailleurs locaux. Mais, pour remédier au sous-emploi d'un centre donné et gérer le « surplus » en le dirigeant vers une autre zone, il faut posséder des statistiques sur l'ensemble du marché et connaître la distribution de l'activité économique dans le pays. Les surplus et les déficits de postes doivent parvenir à une instance supérieure dont la mission est de redistribuer l'information aux *exchanges*. Ainsi, chaque antenne locale peut croiser ses informations sur les réserves et les besoins de main-d'œuvre. À terme, pour certaines industries, un marché du travail national peut donc émerger comme espace unique et homogène.

Concentrer les offres de travail sur les travailleurs « réguliers »

L'objectif déclaré est de concentrer les offres d'emploi sur les « réguliers » et de la sorte produire une élite de travailleurs [12]. Cela écarte toute possibilité pour les autres de saisir des heures isolées de travail et d'entrer ainsi dans une carrière irrégulière, alternant travail et assistance. À cette fin, les conditions d'obtention de l'assurance chômage sont formulées à l'encontre des travailleurs occasionnels et les indus-

10. Politique d'élimination de l'emploi irrégulier.

11. L'organisation de ces trois pis-aller pour déverser la main-d'œuvre demeurant excédentaire fait explicitement partie du projet de BEVERIDGE (1906b). D'ailleurs, l'option politique de la mise à l'écart des sans emplois se concrétise en 1929, quand le gouvernement travailliste de l'époque crée 250 camps de travail forcé par lesquels transiteront 250 000 jeunes chômeurs jusqu'à la déclaration de la Seconde Guerre mondiale. Les sans emplois sont contraints d'effectuer des travaux ingrats 9 heures par jour et pendant 3 mois dans un état de quasi-esclavage (de leur maigre salaire sont déduits les frais de nourriture et d'hébergement, qui plus est dans des taudis immondes). Ceux qui refusent perdent leurs prestations de chômage. L'objectif est de forcer les chômeurs à accepter un travail qui, quel qu'il soit, sera préférable au sort réservé dans ces camps d'internement. (Marc ROCHE, « Quand le *Labour* envoyait les chômeurs dans des camps de travail forcé », *Le Monde*, 20 août 1998).

12. De plus, il s'agit implicitement d'une élite masculine. En Grande-Bretagne, le modèle féminin de l'épouse-mère-ménagère dont la présence sur le marché n'est pas légitime sera particulièrement persistant jusqu'à la seconde guerre mondiale. *« Le marriage bar et le modèle du male breadwinner écartent 90 % des femmes mariées britanniques du marché du travail »* (OMNÈS, 2000). En France, on ne retrouve pas ce phénomène de renvoi massif des épouses hors du marché vers la sphère uniquement domestique. Dans les années trente, les femmes mariées représentent 55 % des actives françaises contre seulement 15 % en Grande-Bretagne (OMNÈS, 2000).

triels reçoivent des primes s'ils s'engagent à mettre fin à leurs pratiques de recrutement favorisant le travail irrégulier.

Informer et orienter la main-d'œuvre juvénile

Le manque de formation de la main-d'œuvre est aussi une cause de chômage ; cela renvoie à l'entrée de la main-d'œuvre juvénile sur le marché. BEVERIDGE (1909, pp. 212-213) déplore, qu'étant donné l'offre d'emplois occasionnels, les jeunes filles et garçons prennent le premier emploi venu sans réfléchir à la carrière qu'ils amorcent ainsi. L'agent placier du *labour exchange* a toute l'information nécessaire sur les métiers, les emplois vacants du bassin d'emploi et les évolutions passées (et à prévoir) du marché du travail pour conseiller et guider cette population sans expérience. En particulier, il doit déconseiller les industries où l'emploi occasionnel a un impact démotivant sur la main-d'œuvre.

Surveiller le sérieux des recherches d'emploi

Le réseau de placement est supposé seul capable de distinguer les « oisifs » de ceux qui effectuent une recherche d'emploi sérieuse. Un individu inscrit dans un *labour exchange* disposant de toutes les informations sur le segment du marché qui le concerne, est véritablement au chômage si, et seulement si, aucune opportunité ne lui est offerte. On ne peut refuser une offre sans révéler ainsi son caractère de « simulateur ». Le *labour exchange* peut donc vérifier la motivation réelle des chômeurs et par là même écarter du marché les « tire-au-flanc » ou « occasionnels endurcis ».

Finalement, le SPP britannique prôné par Beveridge centralise, rapproche, concentre, informe, oriente et, accessoirement, surveille. Cet agent placier vise la distribution efficace des emplois parmi les chômeurs et celle des chômeurs parmi les industries. Il se pose donc en « commissaire-priseur » opérant sur un marché national découpé en bassins d'emploi, unités géographiques et administratives ; ou encore, chaque *labour exchange* est la succursale d'une chambre de compensation nationale. Notons cependant qu'il s'agit d'un commissaire-priseur qui s'interdit de toucher au prix ! La fixation du salaire ne regarde pas l'agent placier public qui ne représente aucune des deux parties.

L'évolution du service public de placement britannique jusqu'à nos jours

Le 1er février 1910, soixante et un *labour exchanges* ouvrent leurs portes et deviennent opérationnels, sans certitude alors que le système d'assurance chômage suive. L'instauration de ce dernier est une opération hasardeuse, une aventure risquée que la Grande-Bretagne est le premier pays au monde à tenter. Le *National Insurance Act* couvre à l'origine 2,25 millions de travailleurs manuels appartenant à une liste d'industries réputées « risquées ». Tout chômeur couvert doit présenter sa carte d'assuré au *labour exchange* ou à l'agence locale de son lieu de résidence. Fin 1912, le réseau comprend en Angleterre, Ecosse et Pays de Galles 414 bureaux de placement publics et 1 000 agences locales chargées du versement des indemnités de chômage.

Les années qui précèdent la Première Guerre mondiale sont florissantes et l'activité de placement des bureaux publics augmente continûment passant d'une moyenne journalière de 1 400 postes pourvus en 1910 à 3 100 durant le premier semestre 1914. Son succès est surtout réel pour les catégories de main-d'œuvre couvertes par le *National Insurance Act* ; il ne pénètre pas les segments professionnels des agences de placement payantes dont l'activité n'est pas remise en question.

Dans l'entre-deux-guerres, le climat est moins favorable aux *labour exchanges* : les critiques contre l'expansion et les dépenses de l'État sont nombreuses et, en 1920, un comité d'enquête préconise l'abolition du SPP. Or, la même année, le *National Insurance Act of 1920* introduit huit millions de travailleurs supplémentaires dans le système national d'assurance. Cette extension sera providentielle au SPP britannique, son réseau de bureaux apparaissant comme le seul moyen efficace de vérifier le sérieux des recherches d'emploi.

Le placement public et l'inscription des bénéficiaires de prestations apparaissent alors définitivement liés. La pratique des agents sur le marché (travailleurs et employeurs) va spécialiser le SPP dans le placement des *claimants* [13], ce qui implique la notification d'emplois en majorité peu ou pas qualifiés correspondant aux profils des premiers assurés. Aujourd'hui, encore, deux fois par mois, les chômeurs britanniques se rendent dans leur *Jobcentre* émarger le registre d'inscription afin de bénéficier des prestations.

Dès l'origine, les syndicats professionnels furent hostiles à la création d'un SPP. Les bureaux publics ne reconnaissent pas les accords locaux et ne tiennent pas compte des listes d'employeurs « loyaux » où un ouvrier peut être placé sans craindre la violation de ces accords. Par ailleurs, les agents placiers publics sont soupçonnés d'être incompétents pour apparier convenablement les travailleurs et les places vacantes dans chaque industrie. Mais surtout le SPP, en vérifiant la nature de la recherche d'emploi, transforme la définition du chômage qui n'est plus le chômage dans la profession pour un taux de salaire donné, mais

13. Bénéficiaires des prestations, à ne pas confondre avec *job seekers*, demandeurs d'emploi.

l'oisiveté totale, toute prise d'activité occasionnelle suspendant le versement des prestations. Néanmoins, avec le déclin relatif des syndicats de métier et surtout les faillites successives de leurs fonds de secours, les catégories professionnelles les plus syndiquées sont intégrées peu à peu dans le système de protection nationale contre le chômage (rejoignant les non-qualifiés et non syndiqués du début). Enfin, en 1990 sont dissous les derniers *closed shops* qui continuaient de restreindre l'embauche dans les établissements aux seuls candidats possédant une carte d'adhérent (14).

Les rapports entre le SPP britannique et les agences de placement privées sont moins ouvertement conflictuelles, car ni l'existence de ces dernières ni leur activité quotidienne à côté des bureaux publics ne sont remises en cause. Pour ces agences, on observe un monopole *de facto* des notifications de postes vacants dans certains secteurs et localités ; c'est le fruit de leur très forte spécialisation. Certes, après la Seconde Guerre mondiale, la question du monopole exclusif du placement public est posée. Mais on juge alors préférable d'éviter ce recours, exception faite pour les jeunes de moins de 18 ans. *« Il est prématuré de trancher dès maintenant la question de savoir si, en période de paix, les employeurs en quête de travailleurs devront recourir aux [bureaux publics] ou à d'autres organismes reconnus [...] Il est peut-être inutile de faire appel à la contrainte ; mais, avant de juger, il faudra voir s'il est possible de demander à un marché du travail organisé de rendre systématiquement tous les services que l'on peut en attendre, sans pour cela recourir à la contrainte »* (BEVERIDGE, 1944, pp. 184-185).

Le placement privé ne sera réglementé qu'en 1973. Cette fois-ci, l'*Employment Agencies Act* stipule clairement que les agences privées facturent uniquement les employeurs. Elles doivent posséder une licence accordée après enquête et pouvant être retirée de manière discrétionnaire par l'administration. Le coût de la licence est faible, les conditions d'attribution très libérale (il faut être de « bonne moralité ») et la surveillance administrative légère (15). Dans ces conditions, entre 1969 et 1992, le nombre de bureaux de travail temporaire et de recrutement explose, passant de 1 200 à 9 000. Enfin, en 1994, une des réglementations les plus « libérales » d'Europe vis-à-vis des agents placiers privés s'allège encore. Le *Deregulation and Contracting Out Act* libère les agences de l'obtention et du renouvellement de la licence. Finalement, les seules règles contraignant les acteurs privés du placement sont alors celles dont ils se dotent eux-mêmes (déontologie des syndicats professionnels) et celles induites par la législation britannique sur l'égalité des opportunités au recrutement qui concerne aussi bien les entreprises que les cabinets.

Des Bourses du travail à l'ANPE : les régulations successives du comportement des agents sur le marché

Pour retracer l'émergence du SPP français, trois dates sont cruciales : 1904 (la gratuité du placement public), 1945 (le monopole du SPP) et 1967 (la création de l'ANPE). Dans la première partie du XX^e^ siècle, l'État français ne cherche pas à organiser un marché du travail national mais vise plutôt à rétablir les rapports de forces locaux entre ouvriers et employeurs. Ses interventions dans le domaine du placement sont guidées par deux considérations :

– les syndicats ne sont pas assez forts pour assurer un secours efficace à leurs adhérents sans emploi, il faut donc participer au financement des caisses de secours et surveiller le sérieux de la recherche d'emploi ;

– le placement, quand il est payant, profite (au sens propre du terme) du besoin de travailler des ouvriers et affaiblit leur position sur le marché, il faut donc le restreindre voire le supprimer.

Après la Seconde Guerre mondiale, un nouvel objectif du placement public apparaît, cette fois-ci plus industriel ; il s'agit alors d'utiliser le placement à des fins d'allocation pertinente de la main-d'œuvre dans les secteurs d'activité locomotives du redressement du pays.

De la cotation du travail à la gratuité du placement public

Il ne faut pas croire que la France du début du XX^e^ siècle se caractérise par un marché du travail inorganisé et attardé. BEVERIDGE, pour fustiger en 1909 l'absence de bureaux publics, donne l'exemple de plusieurs pays pourvus d'un service public de placement et la France fait partie de ces heureux pays. Effectivement, l'histoire du SPP français commence avant celle du SPP britannique. De plus, comme théoricien des bourses du travail, BEVERIDGE a en quelque sorte un précurseur français, Gustave DE MOLINARI.

À partir de 1842, MOLINARI expose sa théorie de l'organisation du marché du travail qu'il pense applicable grâce à l'essor des chemins de fer, nécessaires à la mobilité du travail. Il défend l'instauration d'un réseau de bourses où le travail serait coté et cette cotation publiée dans les journaux afin que les travailleurs sachent où offrir leurs services. Ils éviteraient ainsi les lieux où le salaire est faible (preuve d'un excédent de l'offre) et se dirigeraient vers les

14. En 1984, il existait encore un *closed shop* dans 20 % des entreprises ; avant leur interdiction par l'*Employment Act* de 1990 ce pourcentage était tombé à 4 %, du fait de la législation défavorable de la période « thatcherienne ».

15. En moyenne seulement quatre licences sont révoquées chaque année.

régions où la cote est élevée (preuve d'une demande non satisfaite). MOLINARI voit ainsi dans la possibilité de circuler des hommes, guidés par l'information que le prix résume sur l'état du marché, le moyen d'améliorer le sort des classes ouvrières, c'est-à-dire augmenter le salaire (CENTI, 1989). Il s'agit d'obtenir l'équilibre du marché en jouant sur l'effet ajusteur des variations de salaires, et pour cela, il faut instituer un commissaire-priseur réel, une bourse avec des locaux et des secrétaires affichant les cotations. Sur le plan pratique, c'est un échec [16]. Réfugié en Belgique sous le Second Empire, il fonde une gazette, *La Bourse du Travail* qui disparaît au bout de quelques mois, mal accueillie aussi bien par les ouvriers que par les employeurs qui n'apprécient pas la diffusion publique de leurs taux de salaire *(ibid.)*.

Quand en 1887, la première Bourse du travail est inaugurée à Paris, suivie d'autres ouvertures en Province [17], MOLINARI en revendique la paternité intellectuelle et leur reproche de s'être détournées de leur objet. De fait, les Bourses du travail, auxquelles pense peut-être BEVERIDGE quand il cite le cas français, n'ont rien en commun avec celles imaginées par MOLINARI. *« Formellement parlant, la Bourse du travail était un cartel de syndicats locaux, subventionné et hébergé par une municipalité, en vue de pourvoir au placement, à la formation professionnelle des travailleurs et à la défense des intérêts syndicaux »* (SCHÖTTLER, 1985, p. 11).

La renaissance du mouvement ouvrier contre les agences de placement privées ajoutée à l'agitation des chômeurs des centres industriels ont certainement poussé les grandes municipalités à céder ces Bourses du travail dans l'espoir de maintenir la paix sociale. Comme le contrôle des Bourses est laissé aux syndicats, et les locaux et les financements fournis par les municipalités, la logique professionnelle du placement s'en trouve une première fois altérée. En effet, les pratiques sont celles des associations syndicales décrites plus tôt, à l'exception (cruciale) de l'exclusion des non syndiqués. SCHÖTTLER cite ainsi le secrétaire de la Bourse de Tours (1900) : *« Il y a une proportion considérable de non syndiqués qui sont placés, 90 %, et nous sommes obligés d'opérer ainsi parce que les pouvoirs publics nous donnent une subvention et que nous devons nécessairement notre concours à tous les ouvriers en général »* (*ibid.*, p. 222). C'est donc une concession faite aux municipalités qui peuvent toujours suspendre les financements. Il ne s'agit plus de défendre des catégories professionnelles mais de lutter contre la misère et le chômage qui sévissent dans les communes.

L'histoire des Bourses du travail est courte et mouvementée [18]. Après la loi du 14 mars 1904, qui instaure la gratuité du placement public, elles tomberont en désuétude. Le souci de l'État est alors de réformer et de moraliser le placement ouvrier, de réguler, voire de juguler, le placement payant où les abus s'accumulent et de répondre aux plaintes émises principalement par les syndicats. La nouvelle loi autorise la suppression des agences payantes moyennant une indemnité à la charge des municipalités ; sinon les agences sont soumises à l'autorisation préalable. La ville de Paris rachète ainsi la plupart des bureaux payants, mis à part ceux fonctionnant pour les gens de maison et certaines catégories d'employés. Seul le placement gratuit semble donc bien vu des pouvoirs publics. Néanmoins, qu'ils soient publics ou privés, qu'il s'agisse de syndicats ouvriers ou patronaux, de compagnonnages ou de sociétés de secours mutuel, tous sont tenus de déclarer leur existence à la mairie de leur localité. Enfin, il est fait obligation aux communes de plus de 10 000 habitants de créer un bureau municipal de placement gratuit ; dans les localités plus petites, un registre des offres et des demandes d'emploi doit être ouvert et mis à la disposition du public.

Avec la loi de 1904, l'État français donne ainsi aux autorités locales les moyens de réguler l'activité de placement des agents privés. Les municipalités les contrôlent, elles s'ajoutent ou même se substituent à eux. En fait, elles n'ont pas forcément attendu ni suivi le législateur. Dès 1891, on compte en France 24 bureaux municipaux et 51 en 1899. Et après la loi de 1904, sur 258 villes de plus de 10 000 habitants, en 1910, 107 seulement ont créé un bureau pour effectuer à peine 85 000 placements dans l'année, dont 40 000 à Paris (LUCIANI, 1996, p. 16).

Régulation à distance du système de prestations chômage et du placement

Si la Grande-Bretagne, en 1911, a fait le choix d'un système d'assurance chômage généralisé, ce qui impliquait la constitution d'un fonds et d'un réseau nationaux, la France, une fois encore, devance le législateur britannique de quelques années avec le décret du 9 septembre 1905, mais il s'agit seulement d'organiser des subventions aux caisses déjà existantes. Le décret prévoit ainsi que l'État participe financièrement à hauteur de 16 % au fonctionnement des caisses de secours. Avec la création d'une « Commission des caisses de chômage », l'État tente de structurer un réseau diversifié et éclaté de caisses jusque-là

16. MOLINARI n'est pas BEVERIDGE. Bien que tous deux libéraux, ils n'ont pas la même approche du fonctionnement d'un marché. Où l'un n'a retenu du marché théorique que le mécanisme de prix source d'information, l'autre a donné plus d'importance à son organisation et sa centralisation nécessaires.

17. Nîmes, Marseille... il en existe 37 en 1893 et 94 en 1902.

18. *Cf.* l'étude approfondie que lui consacre SCHÖTTLER (1985).

plus ou moins autonomes. En compensation de sa subvention, le législateur impose une réglementation de l'activité de placement et de secours, et chaque caisse est placée sous le contrôle de sa municipalité (MULLER, 1991). Le placement et les prestations apparaissent donc comme les deux faces d'un même outil que l'État doit manier à distance pour lutter contre le chômage et la misère ouvrière, mais aussi pour les contrôler.

Lors de la Première Guerre mondiale, avec la création du « Fonds National de chômage », l'État donne sa définition du chômeur involontaire bénéficiaire d'une indemnité. *« Ne seront admis aux secours que les chômeurs qui justifient avoir exercé pendant une période assez longue ayant précédé immédiatement la mobilisation générale une profession dont ils tiraient un salaire régulier »*. Le partage entre travailleurs « réguliers » et travailleurs « occasionnels » est à présent effectué. De même, la définition administrative du chômage se durcit : sont exclus ceux qui, sans motif valable, refusent un emploi que les services communaux ou départementaux leur proposent.

Alors qu'en 1925 l'existence des fonds de chômage de la guerre est pérennisée, en 1928, la surveillance des bureaux de placement privés (payants et gratuits) est renforcée. Par exemple, des statistiques hebdomadaires sont exigées. Le législateur poursuit sa lutte contre le placement lucratif : il est interdit aux négociants, courtiers ou représentants de placer de la main-d'œuvre et le tarif des agences autorisées est réglementé par la municipalité. Tous les frais du placement doivent être entièrement supportés par les employeurs.

Finalement, dans l'entre-deux-guerres, par le moyen des subventions et des interdictions, la réglementation du placement et des prestations par l'État français se fait plus précise et plus stricte. C'est avec l'emprise progressive d'un réseau préexistant d'agents placiers autonomes et dispersés, que la notion de placement public émerge. Néanmoins, l'État ne se pose pas en commissaire-priseur assurant le bon fonctionnement du marché. La mission du SPP semble avoir une portée beaucoup plus locale. Il s'agit de pouvoir proposer une alternative au placement payant (ou de pallier l'absence de toute organisme de placement dans la localité), de contrôler le placement privé (lucratif ou non), et enfin de débusquer le chômage volontaire. [19]

Le monopole du service public de placement français

La Seconde Guerre mondiale va précipiter la marche vers le monopole du SPP. Les premières dispositions prises par l'État en 1939 et 1940 s'expliquent par la mobilisation de la main-d'œuvre en période de guerre. Tous les bureaux de placement tant publics que privés sont subordonnés à l'Inspection du Travail. Les aires d'activité du placement privé sont contrôlées géographiquement et professionnellement. Quant au placement public, les offices départementaux et municipaux disparaissent au profit d'offices dépendant directement et pour la première fois de l'État central (MULLER, 1991). De la sorte, au sortir de la guerre, le mouvement centralisateur a triomphé. *« Le centre (où l'appareil d'État représenté par les services du ministère du Travail) a réduit le reste au rôle de la périphérie, rôle d'exécution pour les structure territoriales qui en dépendent directement (fonds de chômage, offices de placements) ou moins directement (mairies) »* (MULLER, 1991).

À la Libération, la « pleine occupation » devient l'objectif national qui doit être atteint grâce au « volontarisme » de l'État. Le monopole attribué en 1945 au SPP français est une de ses manifestations. L'ordonnance de 1945 s'intitule « placement des travailleurs et contrôle de l'emploi ». Il s'agit d'une politique de gestion collective des catégories et des flux de main-d'œuvre. Au moment où BEVERIDGE, outre-Manche, estime qu'il faut laisser au marché du placement l'occasion de faire ses preuves sans contraindre les agents, le législateur français fait le choix inverse. L'édification d'un service unique de placement permettra de *« coordonner efficacement les offres et les demandes d'emploi, afin de diriger les travailleurs vers les activités qui sont les plus utiles à la reprise de l'économie nationale »*. Le placement est mis au service de la planification industrielle de la reconstruction.

De fait, les deux pays, au sortir de la guerre, affichent à première vue le même but, à savoir le plein emploi. Néanmoins, comme le soulignent WHITESIDE et SALAIS (1998a et b), derrière le même terme se cachent deux objectifs différents [20].

19. On pourra objecter que si l'organisation centrale d'un marché du travail paraissait moins à l'ordre du jour en France qu'en Grande-Bretagne, cela est dû à des situations et des volumes de main-d'œuvre présents sur ces marchés assez contrastés. Entre 1911 et 1939, la population active masculine augmente de 0,76 % par an en Grande-Bretagne tandis qu'elle régresse en France (OMNÈS, 2000). Dans ce pays à cause de l'activité rurale et de la place de l'entreprise familiale, moins de 50 % des personnes travaillant sont salariées et sont donc moins susceptibles d'avoir recours à un placement. Ainsi, le chômage en France n'aurait-il jamais atteint le degré de gravité politique qu'il a eu en Grande-Bretagne (WHITESIDE et SALAIS, 1998a). Néanmoins, d'après OMNÈS (2000), le mythe de la France épargnée par la crise ne résiste pas à l'étonnante concordance des courbes du chômage français et britannique, hormis des *maxima* décalés (1932 pour la Grande-Bretagne et 1935 pour la France). Enfin, en agrégeant le chômage recensé et le chômage partiel, le taux de chômage britannique s'élève à 12,5 % et le taux français à 10,1 %.

20. *« In France (...) postwar reconstruction focused on industrial modernization and the strengthening of large enterprise ; this implied an extension of permanent employment, involving the formal subordination of each worker to a single employer. (...) In Britain, by*

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, en France, contrairement au standard régulier de l'emploi s'imposant en Grande-Bretagne, travailler ne signifie pas avoir un lien unique de subordination avec un employeur, du fait de la place plus importante de l'activité rurale et des entreprises familiales qui multiplient dans l'année les opportunités d'emploi salarié ou indépendant. Aussi, l'objectif de l'intervention politique était-il de promouvoir l'emploi permanent (chez un employeur) et de rendre cohérentes les pratiques de travail avec les exigences de l'industrie entraînée par les grandes entreprises publiques. La logique de l'agent placier public est ici ouvertement industrielle. Cette logique d'intervention directe sur les pratiques de travail et l'organisation de l'industrie paraît inacceptable en Grande-Bretagne. La logique reste marchande, le plein emploi signifie la lutte contre le chômage par l'efficacité du marché du placement et par les politiques budgétaires de régulation de la demande (WHITESIDE et SALAIS, 1998a, pp. 10-11).

L'ordonnance de 1945 prévoit que *« tout placement de travailleurs devra obligatoirement se faire par l'intermédiaire des services de main-d'œuvre, de leurs sections locales ou de leurs correspondants locaux »*. Tout office ou bureau payant de placement est définitivement interdit. La lutte syndicale contre l'activité lucrative du placement est ainsi arrivée à ses fins. Non seulement le SPP ne devrait plus avoir de concurrents, mais encore il détient le monopole des notifications de postes vacants. Les employeurs sont astreints à faire connaître aux services de la main-d'œuvre « tous les emplois vacants » ainsi que leurs « besoins » (MULLER, 1991).

De leur côté, les demandeurs d'emploi sont tenus de s'inscrire au SPP pour bénéficier de l'aide accordée aux chômeurs involontaires. Néanmoins, le législateur de 1945 élude encore la question de la généralisation de l'assurance chômage. Ce n'est qu'en 1958 qu'est créé en France « un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce ». Mais il faut encore attendre 1967 pour que les ASSEDIC se défassent totalement des logiques professionnelles héritées des anciennes caisses autonomes pour celles d'un système national uniforme. Et c'est la même année qu'est enfin mis en place un réel réseau national de placement public, l'ANPE.

L'Agence Nationale Pour l'Emploi et l'épineuse question des agences privées

L'Agence Nationale Pour l'Emploi est créée en 1967 sous l'impulsion du Commissariat Général au Plan. Dans les années soixante, le SPP français paraît archaïque aux chargés de missions et aux responsables du Plan. Leur modèle idéal d'organisation du placement est alors, soit allemand, soit suédois. Ils ne cherchent donc pas à s'inspirer de la Grande-Bretagne mais de deux pays qui, comme la France, ont ratifié la convention n° 96 de l'OIT et ont réservé le monopole du placement au service public. Le rapport du Commissariat, achevé en avril 1967, mixe propositions néo-libérales et préoccupations sociales : la mobilité de la main-d'œuvre n'est pas un but en soi, elle doit aider à atteindre le véritable objectif qu'est le plein-emploi.

Notons que ce qui est surprenant dans la volonté de créer un SPP national en 1967 par rapport à ce que nous avons vu dans le cas britannique, c'est l'absence de chômage massif ! Au contraire, le Plan est alors très optimiste sur l'évolution à venir des niveaux d'emploi. L'ANPE ne répond pas à une urgence, elle semble plutôt combler le retard français en termes d'organisation du marché du travail par rapport à ses partenaires européens. Elle constitue une rupture par rapport aux politiques passées tout en respectant le cadre de l'ordonnance de 1945 dans lequel elle doit se glisser.

La nouvelle Agence est sur le marché l'opérateur direct de la politique de l'emploi. Le budget des communes est déchargé de l'aide publique à l'emploi dont l'État central devient l'unique pourvoyeur. Outre l'administration de ces aides, l'ANPE se voit confier cinq missions spécifiques, qui rappellent celles que nous avons soulignées dans le projet de BEVERIDGE : *« la prospection des emplois et le placement des travailleurs ; le fonctionnement de la Bourse nationale de l'emploi ; l'accueil et l'information des travailleurs, afin de faciliter les mobilités géographiques et professionnelles ; les opérations préalable à la formation professionnelle ; l'établissement des statistiques relatives au marché du travail. »* (MULLER, 1990, p. 26.)

Pour le bénéficiaire des prestations chômage versées par l'État ou les ASSEDIC, l'inscription à l'ANPE est une étape obligée. Ainsi, avec l'ANPE, l'État établit un contact permanent avec les demandeurs d'emploi présents sur le marché. En revanche, le lien avec les employeurs ne se crée toujours pas. L'obligation de la notification des postes à pourvoir subsiste mais continue de n'être pas respectée. En fait, les agences de travail temporaires (ATT) ou spécialisées dans le recrutement se sont progressivement implantées en France à mesure que l'autorité de l'ordonnance de 1945 s'affaiblissait et, finalement, les ATT s'imposent avant d'être normalisées par le législateur français en 1972 [21]. Entre 1969 et 1992, le nombre d'ATT est passé de 450 à 5 011. Quant aux quelques 3 270 agences privées de sélection et de

contrast, full employment represented a reaction to unemployment » (WHITESIDE et SALAIS, 1998b, pp. 142-143).

21. Il ne s'agit pas à proprement parler de placement puisque l'employeur demeure l'ATT qui charge ses salariés de missions auprès d'une autre entreprise conformément à un contrat de mission.

recrutement que l'on pouvait dénombrer en 1995, doit-on considérer qu'elles sont en parfaite illégalité bafouant le monopole du SPP ? En fait, deux interprétations de l'ordonnance de 1945 s'opposent.

Le rapport de l'économiste NÊME, en faisant du placement et du recrutement deux actes différents, réhabilite la légitimité des agences privées spécialisées dans le recrutement : *« Sans approfondir cette notion, on considère qu'il y a placement dès lors qu'un intermédiaire agit comme mandataire d'un demandeur d'emploi (chômeur ou non) pour établir en son nom un contact avec un offreur d'emploi en vue d'un recrutement. Les conseils en recrutement agissent comme mandataires de l'entreprise pour procurer à celle-ci des candidats. Sous réserve d'un examen détaillé de leurs pratiques réelles, ils n'enfreignent donc apparemment pas le monopole de placement »* (Rapport NÊME, 1979, p. 2).

Le juriste ROUSSEAU rétorque qu'un intermédiaire ne peut conseiller un recrutement à une entreprise sans *de facto* proposer un placement à un travailleur. *« Ne faut-il pas à un moment ou à un autre que le cabinet conseil recueille les candidatures qui lui permettront de remplir la mission que lui a confiée l'entreprise cliente ? La seule autre solution est de recourir à la constitution d'un fichier, soit d'employeurs, soit de travailleurs, soit de l'un et l'autre à la fois. Celle d'un fichier d'employeurs ne soulève par elle-même aucune difficulté, à cela près qu'un tel fichier ne peut servir qu'à répondre à la demande de candidats salariés, démarche constitutive, nul ne le contestera, du délit de placement interdit. À l'inverse, la loi Informatique et libertés paraît interdire la constitution d'un fichier de candidats, sauf accord de leur part [...]. Il est dès lors matériellement impossible qu'un conseil en recrutement n'agisse pas à la fois à la demande des entreprises et des candidats salariés [...] De quelque façon que l'on voit les choses, l'action des cabinets conseils manque quasi fatalement à la loi »* (ROUSSEAU, 1990, p. 550).

Ce débat placement/recrutement est typique de la situation juridique française. Il n'aurait aucun sens en Grande-Bretagne puisque, dans ce pays, il n'y a pas à distribuer les rôles entre service public et activité privée pour concilier la loi et les pratiques. En France, après un premier demi-siècle de contrôle sévère de la profession qui aboutit à sa suppression légale, les agences privées se déploient actuellement dans un vide juridique total. Finalement, comme en Grande-Bretagne, les acteurs privés du placement s'auto-disciplinent par adhésion à une des chambres syndicales établissant une déontologie professionnelle. Cependant, à la différence de leurs homologues britanniques, ils sont toujours suspectés de perturber la mission du SPP et non pas de la compléter.

***

Au début de cet exposé nous avons rappelé qu'à la veille du XX^e^ siècle, les organisations ouvrières et les agences payantes revendiquaient des logiques de placement, certes opposées, mais néanmoins toutes deux professionnelles, en conformité avec les normes et les usages respectivement syndicaux et patronaux de chaque métier. Quant au rôle de l'État jusqu'à la fin du XIX^e^ siècle, en demeurant dans la logique de l'assistance, il ne se distinguait pas dans ses pratiques d'un certain nombre d'associations privées d'aide aux indigents. Seuls les syndicats cherchaient donc à résoudre le dénuement du chômeur de manière « économique », en restant dans la sphère du marché, par la gestion privée et solidaire de fonds de secours et un contrôle relatif des placements. Lorsque, enfin, l'État va décider de se charger du sort du chômeur, non seulement dans le domaine de l'assistance mais aussi sur le marché, en le plaçant dans un emploi qui n'est plus une aumône, le service public crée une nouvelle logique administrative du placement. Sa neutralité (étant « au-dessus » des corporatismes et des intérêts particuliers patronaux ou syndicaux) va transformer les règles du jeu. En particulier, à l'ancienne expertise professionnelle et catégorielle va se substituer une indifférenciation des métiers dans le traitement du placement opéré par des fonctionnaires, qui imposera peu à peu une articulation du marché suivant la géographie administrative du pays. Néanmoins, la logique publique du placement n'est pas « une » ; en comparant l'histoire de l'émergence des SPP en Grande-Bretagne et en France, nous avons mis en évidence la différence des choix institutionnels. Nous sommes face à deux compréhensions distinctes du marché du travail que nous pouvons reprendre ici pour conclure.

William BEVERIDGE appartenait au courant de pensée libéral, il apparaît donc que l'organisation du placement par un État central est une invention libérale. À première vue, cela semble paradoxal mais il n'en est rien. Si on accepte le paradigme selon lequel le travail est une marchandise, son allocation optimale nécessite un marché. Si ce dernier n'existe pas, il faut l'organiser autour d'une chambre de compensation chargée d'apparier les offres et les demandes de travail résiduelles dispersées sur le marché. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la mission du réseau national des *labour exchanges*. Parce qu'elles sont reliées entre elles et respectent les mêmes règles générales de neutralité entre travailleurs et employeurs, elles revêtent le caractère forcément impartial et central d'un commissaire-priseur organisant les transactions. De manière pragmatique, BEVERIDGE cherche ainsi à construire le marché du travail nécessaire à une économie industrielle. Or, il existe un présupposé à sa démarche, et c'est la définition de la marchandise homogène à échanger sur le marché : ce sera l'emploi régulier. Les « irréguliers » seront rejetés hors de la sphère du marché, où leur dénuement sera traité par l'État

selon la logique de l'assistance, lointaine héritière de la *Poor Law* [22].

De l'autre côté de la Manche, l'ANPE a-t-elle repris en 1967 le modèle beveridgien du SPP ? À première vue, les missions sont proches. Néanmoins, les exemples suivis étaient ceux de la Suède et de la RFA et non celui de la Grande-Bretagne. L'ANPE apparaît dans un contexte façonné par l'ordonnance de 1945, de réglementation des agents privés et de respect du monopole du SPP. En fait, dans la mouvance de l'Office International du Travail, contrairement à la Grande-Bretagne, la France s'attache plutôt à la définition du travail comme un droit. Dans cette optique, les premières décisions de l'État consistent à réguler (dans le sens de discipliner, ou encore, d'internaliser les externalités négatives induites par) le comportement de l'ensemble des agents placiers et des pourvoyeurs de secours aux chômeurs. Par une emprise progressive sur les réseaux existants, achevée après guerre avec la volonté de piloter le redressement industriel, l'État en vient à garantir lui-même un service de placement national et à fonder des caisses d'assurance chômage suivant un régime général. Finalement, en France, le SPP serait une des institutions garantissant les droits des salariés, cherchant en quelque sorte à pallier les défaillances que tout marché est soupçonné de connaître. ■

22. D'où le non-recouvrement en Grande-Bretagne des logiques sous-jacentes aux interventions publiques pour ce qui relève de l'emploi d'une part et de la protection sociale d'autre part, contrairement à la France. (WHITESIDE et SALAIS, 1998b).

Bibliographie

BEVERIDGE W., « Labour Bureaux », *The Economic Journal*, vol XVI, september, pp. 436-439, 1906a.

BEVERIDGE W., « The Problem of the Unemployed », *Sociological Papers*, vol. III, pp. 323-341, 1906b.

BEVERIDGE W., *Unemployment : A Problem of Industry*, Longmans, Green and Co (London), 1909 (réédition de 1930).

BEVERIDGE W., *Full Employment in a Free Society*, 1944, édition française : *Du travail pour tous dans une société libre*, Domat-Montchrestien, 1945.

BIT, *Le rôle des agences d'emploi privées dans le fonctionnement des marchés du travail*, Rapport VI, 81e session, 1994.

CENTI C., « Les leçons d'un échec : Molinari et le marché du travail », *Économies et Sociétés*, n° 10, pp. 31-75, 1989.

FARGEAUD P., *Le problème de l'embauchage et du licenciement de la main-d'œuvre*, Librairie Générale de la Jurisprudence, 1939.

LUCIANI J., « Logiques du placement ouvrier au XIXe siècle et construction du marché du travail », *Sociétés Contemporaines*, n° 3, pp. 5-18, 1990.

LUCIANI J., « Aux origines de l'indemnisation du chômage en France au XIXe siècle ». Cahier de recherche n° 39 de l'ADIS (Université de Paris Sud), 1996.

MANSFIELD M., « L'organisation du marché du travail et le rôle des bureaux de placement dans *"Unemployment : A Problem of Industry"* (1909) de William Beveridge », *Économies et Sociétés*, n° 10, pp. 5-30, 1989.

MANSFIELD M., « Naissance d'une définition institutionnelle du chômage en Grande-Bretagne » in *Aux sources du chômage 1880-1914*, MANSFIELD, SALAIS & WHITESIDE éditeurs, Belin, pp. 295-323, 1994.

MANSFIELD M., SALAIS R. et WHITESIDE N., *Aux sources du chômage 1880-1914*, Belin, 1994.

MULLER M., « La naissance de l'Agence Nationale Pour l'Emploi : institution et mission de service public », *Sociétés Contemporaines*, n° 3, pp. 19-32, 1990.

MULLER M., « Le pointage ou le placement : Histoire de l'ANPE », L'Harmattan, *Logiques Sociales*, 1991.

OMNÈS C., « Emploi et relations professionnelles à la fin des années trente », *Revue Économique*, n° 2, pp. 353-369, 2000.

RAPPORT NÊME, *Le conseil en recrutement en France*, rapport remis au Ministre du Travail, 1979.

ROUSSEAU Y., « Conseils en recrutement, chasseurs de têtes et notion de placement », *Droit Social*, n° 6, pp. 545-557, 1990.

SALAIS R., BAVEREZ N. et REYNAUD B., *L'invention du chômage*, PUF, 1986.

SCHÖTTLER P., *Naissance des Bourses du travail : un appareil idéologique d'État à la fin du XIXe siècle*, Presses Universitaires de France, 1985.

TOPALOV C., « Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle », *Les Temps Modernes*, n° 496/497, pp. 53-92, 1987.

VORSPAN R., « Le vagabondage et la nouvelle Loi sur les pauvres en Angleterre à la fin de l'époque victorienne et sous le règne d'Edouard VII » dans *Aux sources du chômage 1880-1914*, MANSFIELD, SALAISS & WHITESIDE éditeurs, Belin, pp. 41-61, 1994.

WHITESIDE N., « Définir le chômage : traditions syndicales et politique nationale en Grande-Bretagne avant la Première Guerre mondiale » dans *Aux sources du chômage 1880-1914*, MANSFIELD, SALAIS & WHITESIDE éditeurs, Belin, pp. 381-411, 1994.

WHITESIDE N. et SALAIS R., *Governance, Industry and labour Markets in Britain and France*, Routledge, 1998a.

WHITESSIDE N. et SALAIS R., « Comparing Welfare States : Social Protection and Industrial Politics in France and Britain, 1930-1960 », *Journal of European Social Policy*, n° 2, pp. 139-154, 1998b.