

TRAVAIL  
ET EMPLOI

## Travail et Emploi

111 | juillet-septembre 2007

Centenaire du ministère du Travail - Deuxième partie

---

### Conclusion

Odile Join-Lambert et Vincent Viet

---



#### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/4659>

DOI : [10.4000/travailemloi.4659](https://doi.org/10.4000/travailemloi.4659)

ISSN : 1775-416X

#### Éditeur

DARES - Ministère du Travail

#### Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2007

ISSN : 0224-4365

#### Référence électronique

Odile Join-Lambert et Vincent Viet, « Conclusion », *Travail et Emploi* [En ligne], 111 | juillet-septembre 2007, mis en ligne le 20 décembre 2012, consulté le 05 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/4659> ; DOI : [10.4000/travailemloi.4659](https://doi.org/10.4000/travailemloi.4659)

---

## Conclusion

*Odile Join-Lambert(1), Vincent Viet(2)*

Les organisations professionnelles et syndicales en France ont-elles été incapables de constituer à elles seules un tissu conventionnel, juridique et institutionnel qui soit suffisamment solide pour réguler les rapports entre employeurs et salariés dans le champ du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ? Ou faut-il revenir sur l'hypothèse trop classique du comblement par l'État d'un vide de relations sociales, engendré, depuis la Révolution française, par la faiblesse des corps intermédiaires ? En s'appuyant sur la loi et en recourant systématiquement à la réglementation, les services du ministère du Travail auraient été amenés à intervenir de façon permanente et importante, au point de contribuer à la pérennisation d'une spécificité française en Europe. La validité de cette thèse classique était au cœur de l'appel à projets de recherche «Élaborations et mises en œuvre des politiques du travail : le ministère du Travail et la société française au XX<sup>e</sup> siècle», lancé par le Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CHATEFP) et soutenu par la DARES. Prétendre qu'elle a pu être complètement testée à l'occasion des manifestations scientifiques du centenaire serait fallacieux. Non que les chercheurs s'en soient désintéressés, mais la répartition des questions abordées n'a pas permis d'y répondre de manière probante. Leurs travaux tendent plutôt à montrer que les recherches inscrites dans la longue durée ne peuvent pas rendre compte, par leur généralité même, d'un objet aussi polymorphe que le ministère du Travail. Elles ont donc surtout suscité de nouveaux questionnements et ouvert des horizons nouveaux.

\*

\* \*

Une chose est sûre : ni les recherches financées par le programme précité, ni les articles rassemblés dans ce numéro et le précédent, ni les communications présentées au colloque scientifique du centenaire n'auront permis de faire le «tour» de l'histoire du ministère du Travail. La raison en est simple : les objets et les périodes ou moments retenus par les chercheurs accusent au total une très forte dispersion dans le temps (plus d'un siècle) et l'espace (le champ de compétences du ministère du Travail). S'il ne permet pas de tester des hypothèses très générales sur l'ensemble de la période, cet éclatement laisse deviner la concomitance de certaines évolutions ou les différences de temporalité qui peuvent exister entre les divers pôles de compétence du ministère. Il conduit les chercheurs à se référer, par défaut, aux cadres chronologiques de l'histoire sociale (celle du mouvement social dont l'État est traditionnellement absent) ou de l'histoire politique, alors que l'enjeu serait d'élaborer des chronologies ou des périodisations spécifiques. Or les articulations entre les temps forts de l'histoire politique ou sociale et la temporalité de structures appelées à réguler le mouvement social ne sont pas toujours claires. L'observation vaut au premier chef pour le ministère du Travail qui, sur plusieurs fronts à la fois (travail, emploi, formation professionnelle, logement, médiation, protection sociale, *etc.*), différencie son action au gré des priorités gouvernementales ou législatives. Mais toujours en s'appuyant sur le travail accumulé quotidiennement par ses services centraux et extérieurs. L'absence remarquée du ministre du Travail Jean-Baptiste Lebas dans les négociations précédant l'accord Matignon en 1936 ne signifie pas que l'administration du Travail ait «décroché» par rapport à la conjoncture sociale et politique du Front populaire. Comment comprendre autrement l'extrême rapidité de sa réactivité ? Son implication quasi immédiate dans la mise en œuvre des nouvelles lois sociales et le renforcement concomitant du «dialogue social» (il en est allé de même des lois Auroux en 1982 et 1983) sont bien

(1) Coordinatrice des numéros 110 et 111 ; IRES ; odile.join-lambert@ires-fr.org, coordinatrice des numéros 110 et 111 réalisés à l'occasion du centenaire du ministère du Travail.

(2) MiRe-Drees ; vincent.viet@sante.gouv.fr

la preuve que l'administration du Travail a puisé des ressources et des ressorts d'action dans le travail antérieur de ses structures et de ses agents sur le terrain.

Penser la liaison entre la discontinuité apparente des scissions sociales et politiques et la continuité masquée du travail administratif constitue ainsi pour les chercheurs un redoutable défi. La nécessité de combiner histoire interne et relationnelle présente dans le programme a ainsi posé des questions méthodologiques auxquelles les recherches futures devront s'atteler. Comment appréhender le poids relatif de tel direction, service, bureau, office ou ministre par rapport aux autres acteurs publics ou privés, et quel instrument de mesure se donne-t-on pour le faire(3) ?

La difficulté à construire une chronologie renvoie, en tout cas, à des lacunes ou à des zones d'ombre qui sont autant de pistes nouvelles à explorer. Rares sont ainsi les travaux qui font le lien entre l'histoire des politiques publiques et celle des organisations tant professionnelles qu'ouvrières. Ces trois histoires continuent très largement de s'écrire en s'ignorant les unes et les autres. De là bien des questions : dans quelle mesure l'activité du ministère du Travail fut-elle conditionnée par le niveau – faible dans la durée – et les hausses ponctuelles des effectifs syndicaux en France ? Il est notamment difficile d'identifier et de quantifier, avant 1914, les différentes formes de négociation ayant directement impliqué le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Mais les zones d'ombre proviennent tout autant d'un manque de connaissances sur les organisations professionnelles, notamment patronales. La remarque vaut en particulier pour l'UIMM dont l'histoire n'a toujours pas été explorée après 1950 : cette organisation s'est-elle montrée capable, après cette date, d'influencer la politique sociale, comme elle le faisait auparavant(4) ? Faute de travaux en nombre suffisant sur les organisations patronales – auquel la difficulté d'accès à leurs archives n'est pas étrangère – il est par exemple difficile de mesurer leur contribution à la mise en place et à la production des statistiques du travail, alors que « dans bien des cas, cette fonction statistique est même constitutive de la formation du groupement patronal »(5). On n'en sait guère plus sur les initiatives syndicales en matière d'enquêtes sociales au cours du XX<sup>e</sup> siècle(6). L'histoire des grands accords sociaux, signés ou non, de l'après-guerre(7) (celui de 1975 sur les conditions de travail, le projet d'accord sur la flexibilité de l'emploi de 1982-1984, notamment), et leur prise en compte ultérieure dans l'architecture des relations collectives de travail, attendent toujours leurs historiens, de même que certaines grandes lois, comme les lois Auroux(8).

\*

\* \*

Au moins peut-on se réjouir d'avoir suscité des travaux qui, conformément à l'une des toutes premières attentes de l'appel à projets de recherches, se sont attachés à concilier l'histoire interne des structures avec l'analyse des liens que celles-ci ont noués avec et dans la société. On dispose désormais d'études approfondies sur les hommes et femmes ayant animé les services du ministère, sur leur déroulement de carrière, voire sur les relais locaux qu'ils ont pu activer : autant d'avancées qui permettent une meilleure compréhension des cultures et marges d'action de ce ministère, constam-

---

(3) Cf. Michel Margairaz, intervention au séminaire DARES-CHATEFP, restitution des travaux de recherche financés par la DARES, 23 mai 2007.

(4) D. FRABOULET, *Les organisations patronales de la métallurgie : acteurs, stratégies et pratiques durant le premier XX<sup>e</sup> siècle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du septentrion, 2007.

(5) Cf. B. TOUCHELAY, *L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale*, rapport de recherche, DARES, novembre 2006. Et aussi E. PENISSAT, *Socio-histoire de la construction des statistiques du ministère du Travail*, rapport de recherche, DARES, octobre 2006.

(6) M.-E. CHESSEL, « Enquêtes sociales, initiatives privées et sciences sociales. L'exemple de la Ligue Sociale d'Acheteurs au début du XX<sup>e</sup> siècle », Colloque *La société civile entre savoirs et pouvoirs. Economie politique et histoire en France et en Grande-Bretagne de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle au début du XX<sup>e</sup> siècle*, ENS, Paris, 27-28 octobre 2006 (actes à paraître sous la direction de C. CHARLE et J. VINCENT).

(7) Sur quelques accords, cf. cependant E. PEZET, « Elaboration d'une technique managériale. Classifier les emplois chez Berliet, 1950-1965 », *Cahiers du Centre de recherches historiques*, n° 25, octobre 2000, p. 89-111 ; C. VINCENT, « De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelle continue », *la Revue de l'IREC*, n° 24, printemps-été 1997, pp. 153-174.

(8) Pour une perspective juridique : Université de Bretagne occidentale de Brest, centre de recherches administratives, *Les lois Auroux, 25 ans après*, colloque sous la présidence de Jean Auroux, 20-21 mars 2007.

ment en relation avec les entreprises et les organisations syndicales et professionnelles. Ces travaux éclairent ainsi plusieurs aspects récurrents de son action qui sont comme constitutifs ou emblématiques d'une culture propre, en interaction constante avec les attentes des interlocuteurs sociaux et les effets des autres politiques publiques.

En partant de l'analyse des structures ou du travail de leurs agents, des jonctions fécondes entre histoire interne et histoire relationnelle du ministère se sont opérées. Deux articles de ce dossier font ainsi ressortir le rôle des inspecteurs du travail dans les commissions de conciliation, leur contribution à la mise en œuvre de la loi de 1950 sur les conventions collectives et, plus généralement, leur rôle dans les relations sociales (9). Il est clair que le rôle de ces fonctionnaires dans les grandes crises sociales françaises mériterait d'être mieux analysé. Par ailleurs, des essais de périodisation comparée peuvent être tentés, sous réserve de construire un analyseur commun : témoin l'article de ce numéro qui, sur deux décennies (1960 et 1970), met en regard le rôle des ministères du Travail français et allemand dans l'ouverture et la fermeture des relations professionnelles avec leurs interlocuteurs sociaux.

Sans doute parce qu'elles sont sensibles à la mise en évidence de la diversité des situations locales et des besoins des entreprises, certaines recherches remettent déjà en cause l'idée d'un modèle administratif français, jacobin, hiérarchisé et essentiellement réglementaire. C'est que, confronté à de multiples contraintes (notamment d'ordre budgétaire), le ministère du Travail s'est montré et se montre toujours réceptif à des propositions ou projets, à des actions et des pratiques, qui s'élaborent dans des instances, forums, cercles d'experts, congrès, sociétés savantes, organisations professionnelles sur lesquels son emprise est faible. En clair, les ressources qui s'offrent à lui dépassent très largement le cadre de son intervention. Il suffit pour s'en convaincre de considérer la manière dont le ministère du Travail s'est efforcé, par l'intermédiaire des missions de productivité, de « provoquer des changements au sein des organisations syndicales » (10) ; ou la façon dont il a mobilisé, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le savoir-faire des organisations professionnelles (APAVE) ou des sociétés patronales impliquées dans la prévention des risques industriels et professionnels. Cette façon de recourir à des ressources externes déroge par bien des aspects aux chaînes de commandement et au mode de fonctionnement classiques d'une administration d'État qui répercuterait, des sommets de l'État vers ses services extérieurs, des ordres ou des injonctions d'origine gouvernementale ou parlementaire.

De même, les travaux engagés sur le ministère du Travail et les services offrent l'occasion de réfléchir sur les différences d'intervention selon les secteurs et sur les zones floues ou intermédiaires qui existent aux confins du champ d'intervention traditionnel du ministère du Travail. Où l'on découvre alors que l'intervention du ministère du Travail dans la prévention des risques dans certains secteurs des services obéit à une chronologie très différente de celle que l'on peut reconstituer à partir du seul secteur industriel (11). Où l'on s'aperçoit également que le monde des services, pourtant régi comme celui de l'industrie par le Code du travail, n'est pas soumis à un traitement identique. Ainsi, dans les relations du ministère du Travail avec le secteur du grand commerce alimentaire, les arbitrages rendus par ce département, de l'immédiat après guerre à la fin des années 1960, auraient été « défavorables aux salariés de ce secteur », alors qu'ils semblent avoir été plutôt favorables dans le secteur industriel (12).

Quant à la perspective internationale, elle constitue une piste de renouvellement importante dans la réflexion sur l'histoire du ministère du Travail. Même s'il est impossible, en l'état actuel de la

(9) Cf. aussi *Centenaire du ministère du Travail 1906-2006, Travail et main-d'œuvre en Ile-de-France*, Conférence-débat du 5 décembre 2006, CHATEFP, Cahier n°3, avril 2007 ; Communication d'Alain Boscus, « Progrès et difficulté de la conciliation et de l'arbitrage : les efforts des inspecteurs du travail toulousains de 1936 à 1938 », Colloque « Le ministère du Travail hier et aujourd'hui », Groupe régional du CHATEFP, Toulouse, 14 novembre 2006.

(10) Cf. le chapitre de P. CRISTOFALO in L. TANGUY, *L'institut des sciences sociales du travail. Contribution à l'histoire de la sociologie du travail en France, 1950-1970*, recherche financée par le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, DARES, février 2007 ; P. CRISTOFALO, *Syndicalisme et expertise*, université de Paris 10 (thèse en cours sous la direction de Lucie Tanguy).

(11) O. JOIN-LAMBERT, « Quand l'Etat prend des risques. Les élèves et le risque machine dans l'enseignement technique (1946-1991) », in C. OMNES, L. PITTI (ed.), *Cultures du risque au travail et pratiques de prévention en Europe, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (à paraître).

(12) S. LE CORRE, J. SAGLIO, *Le ministère du Travail et les secteurs tertiaires : la régulation des relations professionnelles dans le secteur du grand commerce alimentaire de 1950 à nos jours*, recherche financée par le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, DARES, octobre 2006.

recherche, d'apprécier avec exactitude son degré d'ouverture internationale ou «transnationale». Appliquée à la protection sociale des travailleurs migrants, dans l'entre-deux-guerres, elle permet, en tout cas, de relativiser le «modèle de la tyrannie du national» qui domine, depuis plus de deux décennies, l'analyse des politiques d'immigration. Ce modèle doit désormais prendre acte du fait que les politiques migratoires sont l'objet de rivalités et de concurrences internes (entre ministères et à l'intérieur de chacun d'entre eux) qui limitent «les possibilités de contrôle des immigrants», et sont soumises au «jeu des groupes de pression qui pèsent sur la définition des politiques ministérielles» (13). Il apparaît surtout que l'harmonisation des pratiques, des législations et des réglementations doit beaucoup à la circulation des savoirs et au fonctionnement, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de réseaux d'acteurs transnationaux, très actifs dans des structures privées (sociétés savantes, associations, etc. ) ou dans des organismes internationaux. Avec, néanmoins, de nombreuses nuances qui varient selon les pôles de compétences des ministères nationaux et en fonction des relations politiques entre les États (l'émergence et l'affirmation de dictatures dans les années 1930 a sinon enrayé, du moins considérablement freiné cette circulation). C'est ainsi qu'en matière de droit du travail, droits des femmes, protection sociale ou statistiques sociales, les échanges de principes, «recettes», techniques, dispositifs, procédures... ont été fort nombreux et particulièrement féconds. En revanche, certains domaines sont restés régaliens, soit parce que l'organisation était clairement territoriale (cas du logement social), soit parce que les États ont préféré, dans un contexte de vive concurrence (tensions sur les marchés du travail), conserver leurs prérogatives propres (cas des politiques de la main-d'œuvre et des politiques d'immigration).

Nul doute que les travaux sur les comparaisons et circulations internationales pourraient enrichir et complexifier les réflexions sur les modèles sociaux des pays étrangers, en permettant de mieux comprendre la manière dont les ministères du Travail se sont observés et ont su se créer des espaces d'action. Par exemple, des travaux comparatifs avec l'Angleterre aideraient à comprendre le statut historique d'«agences» comme l'ANPE qui fait écho au succès plus ancien des «offices». En tout état de cause, l'impact des mutations de l'environnement international sur les politiques mises en œuvre par le ministère du Travail ne pourra être pleinement apprécié que si l'on prend en compte le rôle des États-Unis (pouvoirs publics et fondations privées) – très important pendant les deux guerres mondiales et la reconstruction – et la façon dont le droit du travail a été appliqué dans les anciennes colonies et les territoires d'outre-mer.

En dépit d'éclairages importants sur l'histoire du ministère et de l'intervention de l'État dans le monde du travail, il faut donc espérer que ce vaste champ de recherches réouvert à l'occasion du centenaire du ministère du Travail se poursuivra, sans attendre son bicentenaire en 2106...

---

(13) C. DOUKI D. FELDMAN P.-A. ROSENTAL, *La protection sociale des travailleurs migrants dans l'entre-deux-guerres : le rôle du ministère du Travail dans son environnement national et international (France, Italie, Royaume-Uni)*, rapport final, DARES, février 2007.