ÉLÉMENTS D'INTRODUCTION A UNE HISTOIRE DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

par

André-Clément DECOUFLÉ*

Cet article est un plaidoyer en faveur du développement d'un axe de recherches historiques jusqu'ici trop négligé, celui de l'histoire des politiques du travail et de l'emploi, parentes pauvres de l'histoire des politiques économiques et sociales. Alors que des milliers de références illustrent l'histoire des politiques de l'éducation, de la santé, de l'assistance, des travaux publics, etc., deux ou trois cents seulement — s'agissant des travaux à caractère historique et non, cela va de soi, des sources elles-mêmes — peuvent être à grand peine recensées dans le domaine ici présenté. Cette situation est d'autant plus singulière que l'histoire des politiques du travail et de l'emploi est l'exemple même d'une histoire pour l'action, à une époque marquée par la double crise des représentations du travail et des opportunités d'emploi.

L'analyse des développements actuels des politiques du travail et de l'emploi, et plus encore la réflexion sur leurs devenirs possibles, se heurtent l'une et l'autre à une difficulté centrale : celle de la faiblesse des efforts d'interprétation historique qui leur ont été jusqu'ici consacrés. Cette situation contraste fortement avec l'importance des travaux historiques existant dans d'autres domaines des politiques publiques : enseignement, santé, travaux publics, justice, défense nationale. L'administration du travail et de l'emploi n'est certes pas une administration sans mémoire organisée, et l'on a pu souligner le « poids de l'histoire » qui règne sur certains des services du ministère [8, p. 43]**. Mais cette mémoire n'a guère fait l'objet jusqu'ici d'investigations historiques spécifiques.

On peut alléguer pour expliquer un tel état de fait un certain nombre de bonnes raisons : caractère somme toute récent de l'apparition de la notion même d'emploi, sur laquelle on reviendra; date relativement récente de la création d'un ministère du Travail (1906); subordination des politiques du travail et de l'emploi à la politique économique générale, etc.

Ces explications ne manquent pas de pertinence, mais ne doivent pas masquer l'essentiel qui tient en deux observations complémentaires, l'une d'ordre historiographique, l'autre d'ordre politique :

— en premier lieu, l'histoire du travail s'est largement, depuis près de deux siècles en tout cas, confondue pour la plupart des historiens avec celle de la condition ouvrière et du mouvement ouvrier;

— en second lieu, la politique du travail et, plus encore, celle de l'emploi comportent des enjeux sociaux d'une importance telle qu'elles renvoient à une interrogation centrale sur l'évolution des relations entre pouvoir du capital et appareil d'État.

On va successivement :

— décrire les grandes lignes du champ susceptible d'être couvert par un programme de travaux d'histoire des politiques du travail et de l'emploi;

* Chargé de mission au service des Études et de la Statistique.

** Les numéros entre crochets renvoient aux notes bibliographiques figurant en fin d'article.

— proposer quelques repères diachroniques en vue du découpage de l'histoire moderne du travail et de l'emploi — de la Révolution française à nos ours — en séquences significatives (v. encadré);

— enfin, consacrer quelques commentaires à ce qui peut et doit être considéré comme l'acte de naissance d'une véritable politique de l'emploi, et non plus seulement du travail : la mobilisation générale de la force de travail entre 1914 et 1918.

I. LE CHAMP DES TRAVAUX D'HISTOIRE DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI.

Par politique du travail et de l'emploi, on peut entendre, au sens restreint de l'expression, l'ensemble des dispositifs à caractère contraignant ou incitatif, qu'ils soient d'origine publique ou professionnelle, qui régissent à un moment donné les pratiques de travail et les formes d'emploi de tout ou partie de la population dite « laborieuse ».

En pratique, la référence principale est celle des dispositifs à l'origine desquels peut être identifiée une action de l'appareil d'État, les politiques patronales ou syndicales étant généralement situées par rapport à de tels dispositifs : mais c'est là admettre, à tort, que l'appareil d'État a vocation de tout connaître du champ des problèmes du travail et de l'emploi. D'évidence il n'en est pas ainsi : le temps où « le gouvernement serait considéré comme le régulateur suprême de la production », selon une expression de Louis Blanc en 1850 [5, p. 30] n'est pas encore venu.

Les dispositifs — textes et procédures d'application — auxquels il vient d'être fait référence ne constituent que le produit final de la mise en œuvre d'une politique. Celle-ci doit s'analyser aussi, en histoire comme en sociologie, sur quatre autres plans principaux :

— celui des contingences qui la provoquent;
— celui des idéologies qui la légitiment;
— celui des stratégies politiques qui l'inspirent;
— celui des institutions administratives qui la gèrent.

On laissera de côté la première rubrique, qui relève par hypothèse d'études de cas.

L'analyse des idéologies.

Trois grands courants idéologiques ont successivement dominé depuis la Révolution les analyses et les réflexions concourant à la détermination de politiques du travail et de l'emploi :

— « **l'organisation du travail** », formule à laquelle l'opuscule de Louis Blanc, publié en 1840 sous ce titre, a conféré la célébrité (il connaîtra neuf éditions en dix ans avant d'être submergé par la vague de ses commentateurs et vient de faire l'objet d'une importante édition critique [4].

L'histoire des innombrables images de la société industrielle auxquelles renvoie cette expression reste à faire : elle est, pour une large part, une histoire des utopies du travail.

— le **droit au travail,** revendication obstinée des pauvres tout au long des XIX[e] et XX[e] siècles, qui sera relayée par la pensée socialiste tout entière, et en premier lieu par la tradition proudhonienne.

L'histoire du droit au travail ne peut être dissociée d'une autre histoire, celle du « droit à la paresse », pour reprendre le titre d'un autre opuscule célèbre, celui de Paul Lafargue (1880); elle s'élargira, à partir du Front populaire, en un droit aux loisirs, quitte à perdre beaucoup de son sens premier et original, celui du droit au refus du travail.

— enfin, **le plein emploi,** aboutissement idéologique en quelque sorte naturel des deux courants précédents, et auquel sont attachés en tout premier lieu les noms de Keynes (*Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936) et de Beveridge (*Du travail pour tous dans une société libre*, 1943).

L'avènement de l'idéologie du plein emploi marque un glissement décisif, celui du droit au travail vers le droit à l'emploi, c'est-à-dire à un rôle économique et à un statut social procurés par un travail doté de caractéristiques spécifiques : régulier, reconnu, protégé, normalement rémunéré. Le droit à l'emploi sera sanctionné par la Constitution de 1946 (Préambule) en même temps que l'interdiction du refus du travail : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

D'autres courants idéologiques existent qui peuvent être considérés comme secondaires par rapport aux précédents, mais n'en revêtent pas moins une réelle importance et, si on peut l'ajouter, une singulière actualité. On en citera deux :

— celui du **partage du travail**, une des figures les plus intéressantes de l'histoire des utopies ouvrières, dont témoigne par exemple une brochure publiée en 1902 par Émile Pacault, ancien ouvrier boulanger, sous le titre « La fin du chômage par le partage du travail »;

— celui de la **solidarité**, lui-même partagé entre un courant ouvrier (le mutualisme), un courant néo-libéral (le « solidarisme » de Léon Bourgeois) et un courant néo-socialiste (la solidarité au sens de Charles Gide et de ses disciples). L'histoire récente de ce dernier courant idéologique est, il convient de l'indiquer, assez floue.

L'analyse des stratégies politiques.

Provoqués par des contingences (auxquelles il faut apporter réponses) légitimés par tel ou tel courant idéologique, les dispositifs législatifs et réglementaires sont également l'expression de stratégies sociopolitiques, c'est-à-dire de violences réelles ou symbo-

liques exercées par l'appareil d'État sur la société en vue de sauvegarder ou de modifier une situation existante compte tenu des stratégies réelles ou supposées d'autres acteurs sociaux.

Une stratégie est donc la traduction politique par un acteur de sa vision d'un rapport de forces existant à un moment donné (1). De ce point de vue, l'étude de l'histoire des stratégies mises en œuvre — et donc de leurs échecs comme de leurs réussites — dans le domaine des politiques du travail et de l'emploi appelle deux grands types d'analyse :

— celui de l'évolution des relations entre l'appareil d'État, le patronat et les organisations syndicales;

— celui de l'évolution du partage entre politiques « actives » et politiques « passives » du travail et de l'emploi : gérer du chômage est une stratégie différente de celle qui se donne pour objectif premier de créer de l'emploi.

L'analyse des institutions administratives.

Considérées comme instances de gestion des dispositifs réglementaires, c'est-à-dire de traduction en actes des stratégies qui inspirent ces dispositifs, les institutions ont leur histoire propre en ce qu'elles fonctionnent aussi comme instances de reproduction de systèmes de valeurs et de modèles d'organisation.

L'existence d'une étude d'ensemble [9] sur l'origine et les premiers développements du ministère du Travail (1906-1914) confère à ce chapitre de l'histoire des politiques du travail et de l'emploi une physionomie particulière. Cette étude doit être prolongée, en accordant une importance toute spéciale à la période du premier conflit mondial, qui voit le ministère du Travail se faire largement concurrencer, dans le domaine de l'organisation de l'emploi, par ce qui sera à partir de 1916 le ministère de l'Armement.

Une histoire de l'inspection du Travail s'impose également : elle ne pourra manquer de faire ressortir les aspects originaux de la situation administrative des services extérieurs du ministère, dont il n'est, semble-t-il, pas d'autre exemple dans la fonction publique.

L'analyse des dispositifs législatifs et réglementaires.

Ainsi située dans son cadre, l'analyse des dispositifs législatifs et réglementaires constituant la figure officielle des politiques du travail et de l'emploi peut prendre tout son sens. Considérée en elle-même, elle a du reste plusieurs dimensions qui font que, surtout dans une perspective historique, elle est fort éloignée de se réduire à un commentaire de textes. Elle intègre en effet à la fois une dimension symbolique et une dimension vivante.

Sa dimension symbolique est celle que lui impose la nature même de l'action politique qu'elle traduit en actes : « l'acte même de réglementation est un acte politique symbolique » (7, p. 954], en ce qu'il se situe aussi dans l'univers des signes et des significations exemplaires.

Sa dimension vivante est celle qui manifeste le fait d'évidence qu'elle est faite par des hommes et pour des hommes, quelles que soient l'opacité des institutions et la rigidité des procédures. Les ateliers nationaux de 1848, c'est Louis Blanc, c'est Émile Thomas, ce sont aussi des milliers d'ouvriers en chômage dans une situation de sous-emploi déjà moderne. Les premiers temps du ministère du Travail, c'est aussi l'action d'un directeur du travail de valeur exceptionnelle et de longévité remarquable dans son poste (plus de vingt ans), Arthur Fontaine [9, p. 208 et s.]. La mobilisation de la force de travail pendant la grande guerre, c'est aussi d'abord l'attitude inflexible d'un homme, Albert Thomas, que l'on va retrouver.

L'analyse historique des dispositifs législatifs et réglementaires doit être ainsi le contraire d'une histoire desséchée. Un exemple, en lui-même d'une importance centrale, peut le faire comprendre. C'est celui de l'histoire de la réglementation de la durée du travail depuis la Monarchie de Juillet. D'abord limitée au travail des enfants (loi du 22 mars 1841), elle s'élargit dans le principe, en 1848, à celui des adultes. Dans les faits, un historien du travail peut écrire de la journée de travail vers 1850 qu' « elle avait perdu toute limite » [3, p. 31]. Une telle notation, sans doute intuitivement exacte, appelle de minutieuses vérifications. Elles éclaireront un chapitre particulièrement intéressant de l'histoire des relations entre le patronat et l'administration, puisqu'il semble bien, au témoignage de Villermé (*Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures...*, 1839), que la journée de dix heures n'est respectée que dans les bagnes et les plantations où travaillent « les esclaves des Antilles ». L'abolition de l'esclavage dans les colonies (1848) aura cette singulière conséquence de permettre aux colons d'allonger la journée de travail des hommes désormais « libres ». L'histoire des politiques du travail et de l'emploi constitue un incomparable révélateur de l'évolution réelle des rapports de forces entre groupes sociaux et appareil d'État : peut-être est-ce une des raisons majeures pour lesquelles elle a été jusqu'ici très négligée.

II. L'ACTE DE NAISSANCE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI : LA MOBILISATION GÉNÉRALE DE LA MAIN-D'ŒUVRE (1914-1918).

Jusqu'au déclenchement du premier conflit mondial, on peut dire de l'État qu'il avait une politique du travail (durée, hygiène et sécurité, réglementation particulière du travail des femmes et des enfants), et des entreprises, qu'elles avaient une politique de

(1) On se reportera sur ce point délicat aux analyses de Guy Thuillier [8, p. 33 et s.].

LES PHASES PRINCIPALES DE L'HISTOIRE DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

L'histoire moderne des politiques du travail et de l'emploi — c'est à elle que l'on limitera les propos que voici — commence en 1791, avec deux textes demeurés célèbres : le décret d'Allarde (2 mars) et la loi Le Chapelier (14 juin) qui ont :

— le premier, supprimé les corporations, jurandes et maîtrises, fondements de l'organisation du travail sous l'Ancien régime;

— la seconde, interdit aux citoyens d'une même profession, ouvriers ou maîtres, toute forme de coalition ou de grève, posant ainsi les principes d'un droit capitaliste du travail qui demeurera intact jusqu'en 1864, pour le droit de grève, et jusqu'en 1884, pour le droit d'association.

Assurément, en cette matière comme en d'autres, les traditions d'ancien régime n'ont pas disparu du jour au lendemain par la grâce des lois nouvelles et on a pu montrer, par exemple, que la législation du régime de Vichy sur les ordres professionnels renouait au bout d'un siècle et demi avec une tradition corporative demeurée présente dans la mémoire collective. Il reste que les effets de la première révolution industrielle s'ajoutant à ceux de la révolution politique, c'est la relation administration — patronat capitaliste — mouvement ouvrier qui va désormais dominer l'évolution des politiques du travail et de l'emploi, et non plus la relation administration — corporations professionnelles. De fait, on pourrait tenter d'écrire une histoire des politiques du travail et de l'emploi à partir d'une représentation schématique de l'histoire sociale où ces politiques seraient alternativement dominées par un type d'alliance privilégiée (administration - patronat) ou un autre (administration-organisations ouvrières) : mais ce serait une entreprise elle aussi par trop schématique. La réalité est autrement complexe, ne serait-ce que du fait de l'existence d'un temps de réaction et de réponse qu'il faut à l'administration pour traduire en dispositifs réglementaires un changement de cap politique, l'action administrative ayant sa temporalité propre : variable assez dominante en analyse historique pour que l'on en tienne le plus grand compte. De fait, il faudrait aussi écrire l'histoire des décalages dans le temps entre un ensemble de constats appelant une action réglementaire publique, la mise au point de celle-ci et son application effective. C'est l'exemple déjà utilisé de la réglementation de la durée du travail, provoquée à partir de 1840 par des enquêtes répétées sur la réalité de la condition du travail ouvrier, mise progressivement en place dans les dernières années de la Monarchie de juillet, puis sous l'Empire « libéral » (1860-1870), mais devant attendre elle-même la création de l'Inspection du Travail (1874-1892) pour commencer de recevoir un semblant d'application effective.

Ces évolutions lentes, et d'autant plus fortement inscrites dans la mémoire et la sensibilité collectives — que l'on en juge par les attitudes ouvrières d'aujourd'hui sur la réduction de la durée du travail — sont scandées, dans l'histoire des politiques sociales, par des périodes généralement brèves qui sont vécues comme porteuses de transformations profondes — même si celles-ci demeurent au plan de significations symboliques — dans les pratiques et les politiques de travail et d'emploi : 1848, 1871, 1936, 1945, 1968 sont des dates assez significatives à cet égard pour qu'il soit inutile d'y insister, sauf à ajouter que leur importance symbolique est si grande qu'elles fournissent d'elles-mêmes les meilleurs repères pour un découpage de l'histoire moderne des politiques du travail et de l'emploi en grandes phases, à la condition toutefois de ne pas oublier les césures des deux grandes guerres.

On aurait donc la chronologie suivante :*

1791-1847 :

— la mise en place des fondements du droit capitaliste du travail (Lois d'Allarde et Le Chapelier; code civil et code pénal).

— la formation d'une tradition utopique — au plan idéologique mais aussi à celui d'expériences pratiques — sur le thème de « l'organisation du travail ».

1848-1870 :

— l'échec d'une expérience publique d'organisation du travail (les « ateliers nationaux »);

— la libéralisation progressive d'une réglementation répressive du travail salarié;

— la première grande conquête du mouvement ouvrier : le droit de coalition (1864).

1871-1913 :

— l'échec d'une utopie politique et sociale : la Commune de Paris;

— la reconnaissance du droit syndical (1884) et le développement de la pratique des négociations collectives;

— la création d'une Inspection du Travail (1874, mais surtout 1892) et la mise en place, à partir de 1893, d'une réglementation cohérente de l'hygiène et de la sécurité du travail;

— la création d'un ministère du Travail (1906).

1914-1937 :

— la mobilisation générale de la force de travail (1914-1918);

— le renforcement de la réglementation de la durée, de l'hygiène et de la sécurité du travail;

— l'organisation de l'habitat ouvrier;

— la montée du chômage et la mise en place d'une politique générale du travail, de l'emploi et des loisirs (1936-1937).

1938-1944 :

— la seconde mobilisation générale de la force de travail (1938-1939);

---

* Avant de décrire les phases principales de l'histoire des politiques du travail et de l'emploi, on soulignera l'importance pour l'historien de deux sources indispensables à l'éclairage des dispositifs législatifs et réglementaires :

— les débats parlementaires d'abord, exceptionnellement riches en une telle matière et, de plus, souvent étalés sur de longues périodes : on se souviendra par exemple que le dépôt en 1890 d'une première proposition de loi sur les retraites ouvrières et paysannes obligatoires a été précédé de débats parlementaires dont les plus anciens remontent à la fin de la Monarchie de Juillet, c'est-à-dire près d'un demi-siècle auparavant;

— la jurisprudence des tribunaux et des cours ensuite, dont le rôle a été décisif, par exemple, dans l'histoire de la législation des accidents du travail : la loi pionnière de 1898 a manifesté dans nombre de ses dispositions une consécration a posteriori d'une jurisprudence constante depuis la fin du Second Empire.

— les modèles totalitaires d'organisation du travail : les nouveaux modes de travail forcé et de corporatisme;

— la renaissance au sein de la Résistance d'une pensée utopique sur l'organisation du travail.

1945-1968 :

— la reconstruction, la croissance forte et la généralisation des politiques sociales;

— les essais de politiques de plein-emploi : l'emploi planifié; la politique de l'immigration;

— les politiques de productivité du travail;

— le lent surgissement d'une utopie communautaire : mai 1968.

1969-1973 :

— la nouvelle vague du travail féminin (a);

— la fin des illusions sur le plein-emploi et les nouvelles formes de chômage;

— la précarisation des statuts des travailleurs et la crise des politiques sociales;

— l'évanouissement des utopies du travail.

On pourra se montrer surpris, à la lecture de cette rapide nomenclature, de l'importance accordée à l'étude souhaitable des utopies du travail; mais c'est que leur fonction est fondamentale dans la formation des idéologies qui légitiment les politiques comme dans l'accomplissement d'expériences qui en illustrent certains dispositifs possibles. On l'a déjà indiqué à propos d'un thème comme le partage du travail, sur lequel rien n'existe, fors une littérature utopique, du reste peu abondante. On peut songer à d'autres exemples, en particulier dans le très riche domaine de ce que l'on peut appeler les politiques de la machine, auxquelles les politiques publiques du travail ne se sont guère intéressées jusqu'ici que du point de vue de l'hygiène et de la sécurité.

On pourra aussi regretter qu'ainsi présenté un programme d'études de l'histoire des politiques du travail et de l'emploi semble laisser de côté bien des rubriques possibles : ainsi celle d'une histoire particulièrement vivante, celle du vocabulaire du travail. Ce n'est qu'apparence : l'histoire des concepts et de leurs véhicules — les mots — a sa place nécessaire dans l'histoire des politiques du travail et de l'emploi. Si le terme même de travail est d'usage ancien [2], celui d'emploi est beaucoup plus récent : à la fin du XIX^e siècle, on ne parle encore — par emprunt à l'anglais —, que d'employeur » et d' « employé » [1, p. 50]. A la même époque se transforme le sens d'un mot comme « chômage » : « il ne s'agit plus de la cessation de l'activité industrielle par suite de la mévente, mais de la situation des ouvriers privés de travail » (id., ibid.). C'est dès la fin du second Empire, à la suite de la loi du 25 mai 1864 reconnaissant aux ouvriers le « droit de coalition », qu'apparaît — ou mieux, réapparaît — pour désigner l'arrêt de travail concerté, le mot de grève, aussitôt accompagné de son double, le lock-out *(id., ibid., p. 134), etc.*

(a) La première — celle du travail forcé des femmes dans les fabriques — remontant à la naissance de la grande industrie (1830-1880).

la main-d'œuvre (embauche, apprentissage ou formation sur le tas, salaire, productivité, licenciement).

Sauf cas isolés (ouvriers de haute qualification), cette main-d'œuvre est considérée *a priori* comme suffisamment abondante pour ne pas constituer une ressource rare. C'est ce statut qu'elle va brusquement acquérir au lendemain même de la mobilisation militaire d'août 1914, et revêtir de plus en plus à mesure des destructions d'hommes provoquées par les hostilités. De ce fait, l'intervention massive de l'appareil d'État en vue d'organiser l'allocation de la ressource humaine va devenir elle aussi brusquement indispensable. On peut rappeler les principales étapes de cette intervention qui fonde véritablement, pour la première fois dans l'histoire du travail en France, la politique de l'emploi.

Dès le lendemain du déclenchement du conflit, le ministère du Travail, par une circulaire en date du 5 août 1914, invite les inspecteurs du Travail « à maintenir la plus grande intensité possible à l'activité nationale en remplaçant les hommes mobilisés par des adolescents, des femmes et des hommes âgés ». A la fin du même mois est institué un Fonds national de chômage, suivi en octobre 1914 par la création d'un Office central de placement des chômeurs et des réfugiés.

Parallèlement s'organisent les retraits du front d'ouvriers, d'agents de maîtrise et d'ingénieurs dont la qualification s'avère indispensable au renforcement du potentiel de main-d'œuvre affecté aux industries de l'armement, qui embaucheront plus tard de la main-d'œuvre étrangère.

On est toutefois très éloigné encore de l'ampleur et de la minutie du dessein de mobilisation générale des ressources de main-d'œuvre dont témoignera en juillet 1915 la célèbre circulaire d'Albert Thomas, qui sera plus loin analysée. Il faut illustrer en effet sans attendre la portée pratique des premières mesures qui viennent d'être rapportées.

Sur le plan des conditions de travail, c'est toute la politique de protection des travailleurs, patiemment mise en œuvre depuis le dernier tiers du XIX^e siècle, qui bascule en quelques jours : par des circulaires en date des 2, 3 et 14 août 1914, le ministère du Travail invite les inspecteurs « à faire montre de la plus large tolérance dans le but d'accroître la production ». Ils auront désormais pouvoir d'autoriser les patrons à dépasser la durée normale du travail (dix heures) ainsi qu'à affecter les femmes et les enfants à des travaux dangereux ou insalubres, ou encore à des travaux de nuit. Un décret du 17 janvier 1917 viendra compléter le dispositif en interdisant toute grève « dans les établissements, usines et exploitations privées travaillant à la fabrication des armements, munitions et matériel de guerre ». Du reste, le corps de l'inspection du Travail, jeune encore, est particulièrement affecté par la mobilisation, et bientôt ne suffit plus à la tâche, laissant ainsi se créer malgré lui un vide que vient combler un nouveau corps d'inspection placé sous l'autorité du ministère de l'Armement (lui-même créé en 1916), et qui a vocation à connaître de tout ce qui touche aux conditions de travail et aux problèmes d'emploi dans les industries et services concourant à la produc-

tion d'armements, au sens le plus large : soit 1 700 000 personnes concernées à l'automne de 1918, contre 50 000 à la veille de l'ouverture des hostilités; « si bien qu'à la fin de la guerre la différence entre les rôles respectifs de chacun de ces deux ministères [i. e. Travail et Armement] en matière ouvrière et sociale a presque entièrement disparu et, quand il s'agira sur de nouvelles bases d'organiser le marché du travail, d'assurer la reconstruction des régions libérées et d'édifier la législation sociale d'après-guerre, le ministère du Travail, s'inspirant de la politique de guerre, et étayant son action sur des Commissions ou Comités paritaires puissants, reprendra en grande partie, en l'étendant à l'ensemble du personnel ouvrier de France, l'action du ministère de l'Armement » [6, p. 40].

Sur le terrain de l'emploi, les créations successives du Fonds national de chômage et de l'Office central de placement des chômeurs et des réfugiés (complété en 1915 par un Office national de la main-d'œuvre agricole) se traduisent — à mesure que les pertes en vies humaines ou en capacités potentielles de travail se multiplient au front (1 430 000 morts et disparus, 700 000 invalides et grands blessés pour toute la durée de la guerre) — par des résultats spectaculaires. Le nombre de chômeurs secourus à Paris, qui était de 168 352 en août 1914, passe certes à 230 765 au 31 décembre de la même année, du fait de l'afflux des réfugiés du Nord et de l'Est, mais tombe à moins de 90 000 en janvier 1916, à 34 000 en janvier 1917 et à moins de 15 000 au 31 décembre de la même année. Un indicateur plus global, celui du nombre de chômeurs et de réfugiés sans emploi sur l'ensemble du territoire, connaît l'évolution suivante : avril 1916 : 113 427; novembre 1916 : 47 267; mai 1917 : 44 374.

« A partir de 1917, soulignent les auteurs déjà cités, et jusqu'à l'armistice, la situation du chômage va sans cesse en s'améliorant. Au 15 novembre 1918, il existait en France 94 fonds de chômage constitués à des époques diverses dans 30 départements. De ces 94 fonds, 10 n'avaient jamais fonctionné; 70 avaient cessé leurs opérations faute de chômeurs; 14 seulement étaient encore en activité et ils n'assistaient plus qu'un nombre insignifiant de chômeurs » [6, p. 8].

Au-delà de ces constats empiriques, c'est la politique de mobilisation générale de l'emploi dans la guerre et pour la guerre qu'il faut mettre en évidence : son expression inégalée est, on l'a déjà signalé « *l'Instruction générale sur le contrôle de la main-d'œuvre* » signée le 15 juillet 1915 par Albert Thomas, alors sous-secrétaire d'État à l'Artillerie et aux munitions et futur ministre de l'Armement (1916-1918). Ses principes directeurs sont les suivants :

« Employer chacun là où il peut donner le rendement maximum le plus utile à la Défense nationale (par) le meilleur aménagement possible des forces de la nation ».

Pour ce faire, disposer à la fois d' « une armée en campagne et (d') une armée en usine, (d') une armée combattante et (d') une armée industrielle » (2).

Il précise à cet égard, entre autres, que « si nous devons essayer, toutes choses égales d'ailleurs, de réserver les plus jeunes pour le front, les plus âgés pour l'atelier, ce n'est pas parce que le droit ou le devoir patriotique des uns diffère de celui des autres, c'est parce que cet aménagement des forces vives de la nation est le plus productif ».

Supprimer toute différence de statut entre armée combattante et armée industrielle, et, pour ce faire, « commencer par supprimer la distinction entre mobilisé et mobilisable (...); tous les travailleurs laissés aux usines seront des soldats régulièrement incorporés dans les formations militaires et temporairement détachés de ces formations, mais soumis dans tout ce qu'elles ont d'essentiel aux obligations militaires » : on ne saurait mieux caractériser le principe de la mobilisation générale de l'emploi pour la guerre.

Contrôler systématiquement les effectifs « du personnel militaire mis à la disposition de l'industrie privée »; effectuer une « recherche méthodique des spécialistes disponibles »; contrôler « le bon emploi de la main-d'œuvre » et ses conditions de travail, compte tenu de sa « situation intermédiaire entre le régime du libre contrat propre à l'industrie privée et celui de la conscription obligatoire, propre à l'armée ».

Refuser tous « mouvements ou grèves », considérés comme inadmissibles : Albert Thomas anticipe ici sans hésitation sur les dispositions du décret de 1917. N'en considérer pas moins « les organisations ouvrières et patronales (comme) les représentants autorisés de la profession ».

Étendre « la tutelle morale exercée par l'officier contrôleur sur les ouvriers militaires (...) à la vie entière du militaire, comme c'est le cas dans l'armée, en tenant compte bien entendu de la différence du cadre ». Il est difficile de ne pas voir là l'annonce d'un rêve de société tout entière soumise à un appareil d'État lui-même assujetti à l'impératif de la production la plus massive possible d'engins de destruction : que l'organisation de la production de guerre ait dû accepter de telles contraintes avec pour prix la survie de la nation est une autre question.

Ainsi, la politique de l'emploi total — ou, si l'on préfère, du sur-emploi de la force de travail — se trouve-t-elle fondée dans la guerre et pour la guerre. On aura grand soin de ne pas la confondre avec la politique du plein-emploi (ou du quasi-plein-emploi) que, plus tard, Keynes et Beveridge auront l'ambition de fonder dans la paix et dans la liberté. De cette politique-là aussi il conviendra d'écrire un jour la

(2) Cette dernière expression est d'usage courant depuis son emploi par Fourier et les fouriéristes, et surtout par Marx et Engels dans *Le manifeste communiste* (1848).

chronique, en n'oubliant jamais qu'au sein de l'ensemble de l'histoire des politiques économiques et sociales, celle des politiques du travail et de l'emploi est peut-être plus que toute autre — aujourd'hui surtout — une histoire pour l'action : le contraire d'un exercice inutile.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES *

[1] DUBOIS Jean, 1962, *Le vocabulaire politique et social en France de 1869 à 1872, à travers les œuvres des écrivains, les revues et les journaux*, Larousse, Paris, 460 p.

[2] FEBVRE Lucien, 1962, *Travail : évolution d'un mot et d'une idée* (1948), réed. in L.F. *Pour une histoire à part entière*, SEVPEN, Paris, p. 649-658.

[3] FOHLEN Claude, 1967, *Le travail au XIX^e siècle*, PUF, « Que sais-je? », Paris, 126 p.

[4] HUMILIÈRE Jean-Michel, 1980-1, *Louis Blanc, Organisation du travail; édition critique commentée*, thèse de doctorat, université des Sciences sociales de Toulouse, miméographié.

[5] HUMILIÈRE Jean-Michel, 1980-2, *Louis Blanc et l'organisation du travail par « ateliers sociaux ». Les « ateliers industriels »*, Archives de sciences sociales de la Coopération, n° 54, octobre-décembre 1980, p. 28-43.

[6] OUALID William et PIQUENARD Charles, 1928, *Salaires et tarifs. Conventions collectives et grèves. La politique du ministère de l'Armement et du ministère du Travail*, PUF, Paris et Yale univ. Press (Histoire économique et sociale de la guerre mondiale. Série française. La guerre et le travail), 558 p.

[7] PADIOLEAU Jean G., 1977, *La lutte contre le tabagisme. Action politique et régulation étatique de la vie quotidienne*, Revue française de sciences politiques, vol. 27, décembre 1977, p. 932-959.

[8] THUILLIER Guy, 1981, *La politique du travail*, PUF, « Que sais-je? », Paris, 127 p.

[9] TOURNERIE Jean-André, 1971, *Le ministère du Travail (origines et premiers développements)*, Cujas, Paris, 447 p.

* N.B. — Une bibliographie analytique et critique de l'histoire des politiques du travail et de l'emploi en France, depuis 1791 est actuellement en voie de confection sous la responsabilité de l'auteur du présent article.