

Pour un nouveau regard sur le ministère du Travail

par **Claude Chetcuti**¹

(extraits des Cahiers du Chatefp n°7-mars 2007)

L'évolution de la législation du travail, l'histoire du mouvement ouvrier ont été largement étudiées. Il n'en va pas de même de celle du ministère chargé du travail, qu'il s'agisse de ses structures ou même de son champ d'intervention, qui a connu des variations diverses comme, d'ailleurs ses fonctions ou ses modes d'intervention.

Lors de sa création, en 1906, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale occupe une place originale dans le dispositif gouvernemental, après :

- les ministères régaliens, existant sous l'Ancien Régime (Justice, Affaires étrangères, Guerre, Marine et Colonies, Intérieur, Finances),
- les ministères économiques (Agriculture, Travaux publics, Commerce) issus de l'Empire,
- un ministère de l'idéologie républicaine (Instruction publique) dont les racines remontent aussi à l'Empire (l'Université de France).

Le ministère du commerce, dont il est issu, abandonne au ministère du travail tout le sociétal, qui va en quelques années connaître un développement considérable.

Le ministère du Travail répond certes à une vieille revendication du mouvement républicain de 1848, mais il se constitue dans une optique sensiblement différente. En lui (et en lui seul, si l'on excepte l'enseignement professionnel, resté au Commerce jusqu'en 1919, puis passé à l'Instruction publique en vertu de la loi Astier) sont rassemblées non seulement les attributions relatives au travail et au chômage, ainsi que celles concernant la protection sociale (retraites ouvrières ; accidents du travail) et la mutualité, mais également les actions d'accompagnement du progrès économique : épargne, coopération, artisanat, logement social. A la fin des années vingt, le ministre du Travail, Louis Loucheur, se rendra célèbre par sa loi destinée à faciliter l'accès à la propriété des anciens combattants et, plus largement des classes moyennes salariées, mais sait-on qu'en application des lois de 1908 et 1913, les crédits correspondant au logement social occupent une place croissante dans le budget du ministère du travail, alors que la place de celui-ci dans le budget des ministères civils est lui-même passé de 1,53 % en 1907 à 1,65% en 1910 à 8,77% en 1913 ²?

Peut-on dégager une clé d'analyse qui permette une périodisation rendant compte de l'évolution du ministère du Travail durant les quelques 110 ans qui vont de 1892 (année où sont en place les trois éléments constitutifs que sont l'Office du Travail, le Conseil du Travail, l'Inspection du Travail sous sa forme moderne) à nos jours, rendant compte à la fois :

¹ Claude Chetcuti, inspecteur général honoraire des affaires sociales, ancien président du Chatefp.

² Les cahiers du comité d'histoire, n°1 et 2/3 donnent de nombreuses précisions sur le champ d'intervention, les missions, le budget, les structures et le personnel du ministère pour la période 1892-1940. pour l'inspection du travail, voir Inspection et inspecteurs du travail sous la IIIe et IV e République(annexe 1).

- de l'évolution des structures gouvernementales,
- des politiques engagées,
- des structures internes du ministère du Travail et notamment du pôle travail/emploi et de ses services annexes ou établissements sous tutelle,
- des modes d'action du ministère du Travail et de ses relations avec le monde économique et les partenaires sociaux ?

Sans négliger les interférences entre le politique et le social, le juridique et l'économique, on peut, semble-t-il, dégager une *logique dominante* qui permet de définir trois grandes périodes suivant l'approche suivie dans l'analyse dominante, l'objectif politique, la source principale du droit et la hiérarchie des normes, la cible principale de l'action administrative.

- 1892 – 1930 : analyse sociologique : émergence d'une administration spécifique, construite par défaut à partir d'un ensemble flou ;
- 1930 – 1965 : régulation juridique : le ministère du Travail est vraiment le ministère des salariés (règne du contrat de travail, source unique de l'action ministérielle), c'est le « tout juridique » ;
- après 1965 : intervention économique : problèmes de formation, de conversion, puis d'insertion dominant avec un retour, au moins partiel, du sociétal.

En ce qui concerne plus spécialement les politiques du travail (« travail et emploi » opposés à « protection sociale » sous ses diverses modalités) le ministère et le législateur prendront successivement pour cibles principales de leur action :

- le lieu de travail (police des établissements, réglementation minimale du contrat individuel de travail)
- la branche professionnelle (1919, 1936, 1950)
- l'entreprise (politique de l'emploi, mais aussi intéressement et participation, puis durée du travail).

L'effacement de la branche à partir des années soixante conduira à promouvoir l'interprofessionnel à côté de l'entreprise.

Pour justifier la prédominance de l'Etat et de la loi comme source principale des normes régulant les rapports collectifs et individuels de travail, on invoque souvent le contexte politique dans lequel est né le mouvement ouvrier ou, pour la période plus récente, l'idéologie des syndicats, leur émiettement et donc leur faiblesse.

On oublie trop la place importante tenue par l'agriculture (France 1954 : 1/3 de la population active), donc la faiblesse relative du secteur industriel. Celui-ci est trop disséminé et souffre d'une faiblesse structurelle : de grandes entreprises certes, mais pas de secteur d'excellence et surtout, pour ce qui nous occupe, place proportionnellement réduite des entreprises de 200 à 500 salariés.

L'Etat fait émerger la branche, tout en prétendant l'encadrer (loi sur les conventions collectives de 1946, clauses obligatoires de 1950). Les branches, trop nombreuses puisque librement définies, souffrent de l'absence d'entreprises de taille moyenne, qui constituent le terrain privilégié du syndicalisme pour les centrales ouvrières comme pour les organisations d'employeurs.

Si l'on ramène l'évolution de la législation du travail à ses axes principaux on peut la résumer ainsi, par référence à l'action de l'Etat :

<i>Analyse</i>	<i>Objectif</i>	<i>Sources de la norme</i>	<i>Cible de l'administration</i>
1892 sociologique	Normes minimales de sécurité (santé, droit)	Loi pénale	Lieu de travail (établissement)
1930 juridique	La convention loi de la profession	Stricte hiérarchie des sources, caractère global de la convention	Branche professionnelle
1960 économique	Le statut s'efface devant le contrat	Accords inter-professionnels; Accords d'entreprise (tous deux à objectif limité)	Entreprise (ou même établissement)

Le rôle des institutions d'entreprise, comme celui des services de contrôle évoluera sensiblement, en même temps que celui de l'Etat considéré dans sa globalité (notamment, mais non exclusivement de par le poids de ses interventions économiques [politiques de l'emploi]).

*
* *

Cette analyse devrait être complétée, et en partie corrigée ou nuancée par la prise en compte des autres sources du droit applicables aux relations du travail, dans l'élaboration desquelles le ministère du Travail est ou non impliqué à des degrés divers :

- Code minier et règlements techniques pris pour son application, depuis 1810 (salariés des mines, minières et carrières) ;
- Police des voies ferrées et autres textes réglementant le travail des salariés des chemins de fer (à partir de la monarchie de Juillet) et loi de coordination rail/route de 1938, confiant au ministère des Transports le contrôle des entreprises de transport terrestre de toute nature (puis transports aériens et fluviaux) ;
- Code du travail maritime (dont les prémices remontent à Colbert),
- Et surtout Code rural.

En ce qui concerne ce dernier, il est intéressant de noter qu'il y a une inversion dans la logique suivie. La mise en œuvre de la réglementation du travail ne précède pas mais suit l'application d'un régime de protection sociale, le lien de subordination économique prenant le pas sur le lien de subordination juridique (prise en compte de la situation économique des métayers, fermiers, petits exploitants, aides familiaux).

Le ministère du Travail et l'élaboration de la norme juridique

A – 1892 – 1930

La législation prend sa source dans un droit pénal spécial dont l'élaboration ne peut être que le fait de l'Etat et plus particulièrement du Parlement.

De toute façon les syndicats ne sont reconnus comme acteurs dans l'élaboration de la norme qu'avec la loi sur les conventions collectives de 1919 après le timide essai de 1892.

Mais les instances consultatives, y compris au sein du ministère du Travail ne donnent aux syndicats qu'une place réduite, comme le montre la constitution des conseils et commissions où siègent en nombre parlementaires, personnes qualifiées, hauts fonctionnaires, représentants des chambres de commerce.

B – 1930 – 1965

La place de la convention collective devient centrale (1936, 1950) et les partenaires sociaux, au sens actuel du terme, sont les seuls interlocuteurs de l'administration (et de l'Etat en général, notamment du Parlement).

Toutefois, la hiérarchie des normes est trop stricte et les contraintes imposées par la loi (clauses obligatoires des conventions promises à l'extension) sont trop grandes.

Les branches peinent à trouver un consensus entre partenaires, dès lors que l'on sort de la définition des jours fériés ou de la détermination des salaires minimaux (jusqu'en 68, on parle de SMIG).

Même les accords interprofessionnels, nouvelle formule retenue par la législation, sont impuissants à généraliser la quatrième semaine de congés payés, les retraites complémentaires : soit les partenaires de la branche ne parviennent pas à un accord (ex. : après de longues années, pas de retraite complémentaire dans l'hôtellerie restauration), soit les employeurs ne sont pas ou ne se considèrent pas tenus par l'accord, car non syndiqués ou peu soucieux de suivre leurs responsables. Il faut donc passer par la loi et la sanction pénale.

Pour pallier cet immobilisme, sans remettre en cause la pièce maîtresse de l'architecture, la loi du 11 février 1950, et la liberté de négociation que nul, et surtout pas les syndicats, ne veut voir modifier, deux voies seront utilisées :

- créer de nouveaux outils juridiques dans un autre cadre (celui du Code de la Sécurité Sociale) : agrément des accords portant sur la prestation sociale et les retraites (1959) ; agrément des accords salariaux avant leur mise en application dans le secteur sanitaire et social ;
- affaiblir le rôle du syndicat dans la négociation d'entreprise : conclusions des accords d'intéressement, plus tard de participation au sein du comité d'entreprise (ce qui entraînera la floraison de CE élus au 2^{ème} tour après 1967).

C – A partir de 1966

A plusieurs reprises (en juin 1978, première déclaration au conseil des ministres et annonce solennelle de la mise en place d'un groupe de travail), le ministère du Travail s'efforce de dresser un bilan et surtout de relancer la négociation collective.

Le résultat est maigre. Aussi les solutions déjà évoquées se généralisent-elles et la branche disparaît-elle peu ou prou (ne restent que classification et grille salariale, toujours en retard sur les salaires réels) devant :

- l'accord interprofessionnel,
- l'entreprise.

L'interprofessionnel est un succès dans la gestion des grands systèmes de protection, mobilisant des budgets importants, même si sa place est quelquefois discutée.

L'accord interprofessionnel échoue lorsqu'il prétend instaurer de nouvelles relations collectives (Cf. accord sur les conditions de travail, qui ne trouve guère de traduction concrète dans les PME/PMI où est employée la majorité des salariés, même dans l'industrie).

Le ministère du Travail dans un souci de réalisme (?) renonce à l'accord de branche, et même à l'accord d'entreprise dès lors que l'économique est l'objectif premier : après l'intéressement, c'est la participation (1967) qui peut se passer de l'accord syndical.

Après 1970 l'on assiste à une valorisation de l'entreprise : la mise en place d'horaires variables est l'une des premières manifestations de l'abandon de la règle du collectif, ici au sein de l'établissement, plus généralement au sein de la branche.

Le « réalisme » et la volonté de pallier les difficultés économiques conduisent à une modification de la hiérarchie des sources qu'il s'agisse des règles concernant le contrat de travail ou des multiples formes d'aide à l'emploi. Le bouleversement fait naître des acteurs imprévus (le salarié mandaté) ou appelés à jouer un rôle inattendu (le Comité d'entreprise).

Privilégiant l'économique, le ministère du Travail n'oublie pas le juridique : en même temps que la Délégation à l'Emploi (DE) et la Délégation à la formation professionnelle (DFP) (ultérieurement fondues dans la DGEFP) innove sans cesse, à la recherche de la formule miracle, la Direction des relations du travail (DRT) s'épuise à inventer de nouveaux palliatifs aux dérives engendrées par les nouvelles formes d'emploi.

L'économique et le juridique sont ainsi lancés dans une course sans fin, puisque l'urgence politique fait qu'il faut obtenir des résultats le plus rapidement possible.

La nécessité de donner une meilleure formation au salarié et de sécuriser son parcours professionnel conduit à un accord interprofessionnel et à la loi. Mais la reconnaissance de droits attachés à la personne du salarié a-t-il un sens si des accords de branche et/ou des accords locaux interprofessionnels n'en précisent pas l'exercice et si ce dernier n'est pas garanti par une présence syndicale ? En dehors de ces conditions, il est à craindre que l'on assiste à une juridiciarisation accrue des rapports individuels et collectifs de travail sans grand bénéfice pour les salariés comme pour les employeurs.

Le ministère du Travail est donc pris dans la difficulté de jouer un double rôle, régulateur des rapports de travail (le juridique, porté par la DRT), acteur économique (DGEFP). Dans les deux cas, le statut s'efface devant le contrat, la branche professionnelle devant l'entreprise.

Sur le plan technique, DRT et DGEFP peinent d'autant plus à harmoniser les différentes règles que le ministère du Travail ne dispose pas d'un outil interne lui permettant, face aux demandes des politiques, d'élaborer des réponses homogènes à défaut d'une doctrine.

Le ministère des Finances dispose depuis longtemps d'un service de la législation financière, érigé en direction il y a une dizaine d'années, organe transversal, et veillant à l'homogénéité des dispositifs

fiscaux, douaniers, financiers. Ce dispositif est d'autant plus efficace et nécessaire que doit être intégrée à la loi la législation européenne (et la jurisprudence de Luxembourg).

(Depuis plus de 15 ans, une circulaire rappelle les règles (confirmées depuis par une directive) à suivre dans le cas de salariés détachés dans le cadre européen ; il eût été préférable de veiller à l'application de ces règles, plutôt que de crier sinon « au loup », tout au moins au « plombier polonais ».)

Mais rien de tel au ministère du Travail: il n'existe aucun service, ni même bureau chargé de la gestion du Code du travail. Chacun des bureaux suit un secteur limité, dont il est le seul maître.

Autre exemple flagrant : le livre IX du Code du travail a été codifié après 1973 ; nul ne s'est alors aperçu que les règles de contrôle étaient différentes en ce qui concerne le rôle du parquet car nul n'est capable de distinguer entre les différents modes d'action de l'administration (contrôle technique ; réception d'installation ; recherche d'infraction sous contrôle du parquet ; police administrative et surveillance) et l'article L. 611-1 est resté en l'état³. D'une façon plus générale, la distinction entre loi et règlement n'a pas toujours été respectée lors de la codification (et depuis), comme le montre la décision du 6 avril 1993 du Conseil Constitutionnel concernant les articles L. 611-4 et L.611-6.

Le ministère du Travail ne dispose pas en propre de juristes permanents exerçant un rôle transversal (ce qui est incompréhensible pour les administrations du travail des autres pays de l'U.E.).

³ L'absence de clarification qui pourrait faire l'objet d'une instruction générale, comme il en été prises à la fin du XIXe siècle, entretient les inquiétudes des inspecteurs du travail qui craignent d'être mis en cause lors de la survenance d'accidents du travail graves ou mortels ou de cautionner le manque de vigilance des entreprises comme le montre Vincent Tiano dans sa thèse de sociologie soutenue récemment.

L'organisation du ministère du travail

A – 1906 – 1930 :

Les structures de 1906 évoluent peu, si ce n'est que l'on observe un gonflement des effectifs (augmentation du nombre des bureaux) et des incertitudes quant à l'organisation des directions chargées de la prévoyance sociale (à quoi rattacher épargne, logement social, HBM ?).

Dans les années 20 la direction de l'assistance et de l'hygiène publique est rattachée au ministère du Travail, avant que n'émerge en 1930 le ministère de la santé.

Durant les années 1892 – 1930, le ministère du Travail dispose de services annexes à caractère général :

- service extérieur de l'office du travail (qui perd de plus en plus de poids et sera en fait mis en extinction au début des années 30),
- statistique générale de la France (SGF).

Le ministère du Travail est donc le seul ministère à disposer d'outils d'analyse économique. Commerce, industrie, agriculture ont seulement des services statistiques enregistrant des mouvements de produits. Le service d'observation des prix a été créé après la Première Guerre mondiale dans la mouvance de la SGF et donc du ministère du Travail.

Durant cette période, outre le Conseil supérieur du travail, de nombreux conseils sont placés auprès du ministère du Travail. Leur composition, comme indiqué plus haut, fait une place importante aux parlementaires et personnes qualifiées (membres de l'Institut, anciens ministres). Les partenaires sociaux sont diversement représentés : à côté de responsables d'organisations patronales et ouvrières, siègent des représentants de Conseils de prud'hommes et des Chambres de commerce et de métiers.

B – 1930 – 1965 :

Le ministère du Travail s'organise définitivement autour de deux pôles dans les années 36-39 :

- Direction générale du travail (et de la main-d'œuvre en 1937),
- Direction générale des assurances sociales et direction des assurances privées.

Deux modifications importantes vont intervenir :

- au niveau gouvernemental : création d'un *Secrétariat général du gouvernement* qui dote le Président du conseil d'une administration propre (jusque-là il devait cumuler son poste avec celui de chef d'un département ministériel) et rattachement de la SGF à celui-ci (ébauche de l'INSEE...)
- rattachement en 1940 de la *Direction des assurances privées* (justifiée initialement par la loi de 1898, mais qui avait vu ses attributions s'étendre à d'autres branches d'assurance) au ministère des Finances.

Ainsi, en quelques années, le ministère du Travail qu'il s'agisse du secteur travail/main d'œuvre ou du secteur assurances sociales (bientôt Sécurité sociale) n'exerce plus qu'une fonction de régulation juridique : élaborer et faire vivre deux ensembles de textes : les Codes du travail et de la Sécurité sociale.

L'organisation de 1941/1945 va durer jusqu'en janvier 1966 :

- Direction générale du travail et de la main d'oeuvre (ou coexistence de deux directions : Travail, Main-d'œuvre de 1947 à 1958) ;
- Direction générale de la Sécurité sociale.

Sous la tutelle (assez théorique ?) des deux directions générales se mettent en place :

- d'une part l'Association nationale pour la formation rationnelle de la main-d'oeuvre (ANIFRMO, 1950),
- d'autre part le système de SS (caisses nationales, régionales, locales).

C – A partir de 1966 :

Le ministère du Travail disparaît au profit d'un grand ministère des Affaires sociales (1966). Les quelque 40 années qui suivent sont caractérisées par trois mouvements de fond :

- multiplication des structures rattachées au Premier ministre ou au ministre chargé du Travail mais ayant une vocation interministérielle (DATAR, Plan, mais également dans le domaine du ministère du Travail : Délégation à la Formation professionnelle [qui fait suite à la Délégation à la Promotion sociale], Délégations à la Ville, à l'Insertion des jeunes,... ;
- variations du périmètre du ministère du Travail, autonome ou fondu dans un grand ministère des Affaires sociales (histoire en cours...) ; on a même pu voir un ministre de l'Emploi rattaché au Premier ministre coexister avec un ministre délégué au travail sous l'autorité du ministre des Affaires sociales (1982).
- émergence et apparente consolidation de deux sous-ensembles (santé/sécurité sociale ; travail/emploi), qui marquent une rupture définitive du couple travail/protection sociale (exceptions dues aux circonstances : E. Faure en 1972 ; Barrot en 1995). A partir des années 1990, les structures de gestion (DAGEMO et DAGPB) et de recherches (DARES/DRESS) sont distinctes après avoir été fusionnées en 1966.

En ce qui concerne le secteur travail/emploi :

- la DGTE perd en 1966 la sous direction de la main-d'œuvre étrangère avec la création de la DPM (cette dernière rattachée tantôt au bloc « Travail », tantôt au bloc « Santé/Sécurité sociale »),
- mais surtout, en 1975, la création de la Délégation à l'emploi crée une coupure durable (définitive ?).

L'intégration de la Délégation à la formation professionnelle dans le ministère du Travail (1980), puis la fusion Délégation à la formation professionnelle (DFP)/Délégation à l'emploi (DE) en 1994 créent une situation nouvelle (déjà connue sous l'Occupation et durant quelques années après 1947) : régulation juridique et intervention de l'Etat relèvent de deux directions qui peinent à conjuguer leur action.

Les partenaires et les outils juridiques différents, la culture des agents également.

En outre, dans le domaine le plus sensible, qui mobilise des budgets considérables, le ministère du Travail ne parvient que difficilement à se situer. Quelques exemples :

- question centrale : le ministère du Travail doit-il être régulateur ou également acteur, agir à travers des établissements dont il a (en principe) la maîtrise (ANPE, AFPA, FACT) ou conventionner d'autres partenaires, et lesquels ?
- répartition des tâches entre l'État et la profession dans l'indemnisation du chômage ; rôle ANPE/UNEDIC, place grandissante de l'UNEDIC;
- déconcentration/décentralisation : formation professionnelle et continue, mais aussi action économique et sociale des collectivités locales : départements, régions, communes (PLIE, missions locales, contrats d'agglomération, maisons de l'emploi...).

Les personnels de l'administration centrale du ministère du Travail

- 1892 - 1945

En 1892, les effectifs du ministère du Travail sont faibles, mais l'apport principal est fait par les agents de l'Office du Travail, notamment les enquêteurs.

Il s'agit là d'un corps de haut niveau, tourné vers l'enquête sociologique. L'influence de Le Play est déterminante et leur formation est surtout à dominante scientifique. C'est également le cas de Fontaine (d'autres ingénieurs font carrière dans la haute fonction publique et l'enseignement, comme Emile Cheysson, 1835 – 1910, inspecteur général, mais également sociologue, philanthrope et promoteur d'une coopérative agricole dans le Beaujolais).

Après 1919 le ministère du Travail devient le fief des rédacteurs, dont le recrutement débute en 1907 (concours exigeant le baccalauréat, puis la licence après la Première Guerre mondiale). Le ministère du Travail ouvre très tôt le concours aux femmes.

La carrière se fait au sein du ministère du Travail, généralement dans la même direction, voire le même bureau (rédacteur, sous-chef de bureau, chef de bureau).

Le successeur de Fontaine, Charles Picquenard est l'exemple le plus éclatant de cette évolution :

Né le 9/11/1879
Rédacteur stagiaire (Ministère du Commerce) 15/11/99
Sous-chef de bureau 1/11/1906
Chef de bureau 19/9/1910
Chef adjoint du Cabinet du Ministre 15/6/14
Chef de cabinet 1/11/15
Directeur du travail 1/3/1920

La fonction de directeur du travail entraîne automatiquement la nomination de conseiller d'Etat en service extraordinaire (avril 1920). Charles Picquenard reste en poste jusqu'en 1937. Il publie alors un Code du travail annoté, qui va être la bible des agents du ministère du Travail (administration centrale, inspecteurs du travail) jusqu'aux années 1950.

Sa longévité dans la carrière et le grade de directeur sera imitée par Mme Fernande Girard (née Jouannaud) : née le 25/11/99, elle est rédacteur stagiaire au ministère du Travail le 1^{er} juillet 1921, sous-chef de bureau en 1930, puis chef de bureau. A la Libération, elle est sous-directeur, toujours dans la même direction (Personnel et administration générale). En 1947, elle est nommée directeur du personnel et de l'administration générale (poste occupé depuis la Libération et la nomination de Croizat par un inspecteur du travail proche politiquement du ministre). Elle reste dans ce poste jusqu'en 1962, seule femme directeur d'administration centrale dans toute l'administration française. La séparation Direction du travail/Direction de la main-d'œuvre lui fait jouer un rôle clef jusqu'à la recréation d'une Direction générale du travail et de la main-d'œuvre (et même après). DAGPB puis DAGEMO continueront à tenir cette place prépondérante.

L'importance de l'œuvre législative (travail et assurances sociales) fait jouer un rôle essentiel aux agents de formation juridique. Le profil type est le suivant : le rédacteur est plus souvent une femme qu'un homme, diplômé (licence, généralement en droit, souvent doctorat ou diplôme d'études supérieures), entré tôt au ministère du Travail.

- 1945-1965

Le profil des cadres de l'administration centrale en change guère entre 1930 et 1946, ni même après la création de l'ENA. Celle-ci en effet a peu d'impact, car le ministère du Travail n'attire guère les jeunes énarques et n'offre d'ailleurs que peu de postes d'administrateur civil de 1946 au début des années 1960. Le personnel d'encadrement du ministère du Travail est jeune, compte tenu de l'importante croissance des effectifs de rédacteurs qu'ont entraînée les réformes des années 30 (assurances sociales, lois de 36, préparation de l'état de guerre). Les rédacteurs, qui ont été nommés administrateurs civils à la création de ce corps ont plus que doublé en nombre en moins de 10 ans. Dans l'ensemble du ministère du Travail, on compte :

1930 : 101 rédacteurs

1935 : 118

1939 : 223

Le départ de la direction des assurances privées en 1940 n'affecte guère ce chiffre, car les recrutements interviennent encore durant la guerre.

Les bureaux sont plus nombreux (5 en 1933, 9 en 1939 à la Direction du travail, devenue en 1937 Direction générale du travail et de la main-d'œuvre)⁴, mais le personnel d'encadrement, les futurs administrateurs civils est important).

En 1933 :

1^{er} Bureau (chômage, placement, services de main-d'œuvre) : 1 chef de bureau, 1 sous chef, 3 rédacteurs, 5 autres agents ;

2^{ème} Bureau (travail – réglementation – salaires) : 1 chef de bureau, 1 sous chef, 2 rédacteurs, 4 autres agents ;

3^{ème} Bureau (hygiène et sécurité) : 1 chef de bureau, 1 sous chef, 1 rédacteur, 3 autres agents ;

4^{ème} Bureau (Contrat de travail, prud'hommes, coopérations, grèves) : 1 chef de bureau, 2 sous chefs, 5 rédacteurs, 8 autres agents ;

5^{ème} Bureau (Office du travail) : 1 sous chef de bureau, 2 rédacteurs, 2 autres agents.

Les emplois de directeurs adjoints, sous directeurs (plus tard ceux de chef de service) n'apparaissent que progressivement. Dans les années trente, il s'agit de chefs de bureau anciens qui assistent le directeur ou le suppléent tout en gardant la charge de leur bureau.

Après guerre, il s'agit d'un emploi d'avancement lié à la mise en place de sous directions puis de services. Ces emplois (encore aujourd'hui) sont pourvus pour la plupart en interne et constituent l'emploi d'avancement des administrateurs civils.

Après 1965

Les derniers anciens rédacteurs partent en retraite dans les années soixante-dix.

Désormais sont en place :

⁴ voir *cahiers du CHATEFP*, n°1, pp. 49-51

- des administrateurs civils, sortant de l'ENA ou nommés au choix parmi des attachés principaux ;
- des attachés principaux et attachés, recrutés lors de la création du corps dans les années 60 par intégration des anciens secrétaires d'administration centrale (cadre B), puis par concours, éventuellement après passage par les IRA.

Le système de la mobilité (nécessaire pour être nommé sous-directeur) n'est pas favorable à la stabilité des cadres du ministère du Travail, ministère qui n'offre guère de possibilité de détachement⁵. Par voie de conséquence, le fonctionnement des bureaux repose largement sur les attachés, qui sont la véritable mémoire du bureau, mais n'ont pas toujours une vue d'ensemble.

Il faut toutefois s'attacher de plus près au fonctionnement de la Délégation à l'emploi (1975 : éclatement de la Direction générale du travail et de l'emploi – création de la DRT et de la DE) et de la Délégation à la formation professionnelle (créée en 1980 à partir du Secrétariat général à la formation professionnelle, né après 1969).

Ces deux délégations prétendent être des administrations de mission. Elles se structurent autour de chargés de mission recrutés suivant des profils variés (administrateurs civils, mais aussi membres des corps d'ingénieur de l'État ; contractuels ; agents des établissements publics sous tutelle comme l'AFPA ; voire universitaires)

Peu à peu, cette originalité disparaîtra. Il en reste cependant quelques traits :

- relative indifférence au juridique, ou élaboration de règles spécifiques (formation professionnelle),
- modes de relation avec les professions, les entreprises, les partenaires sociaux différents de ceux jusqu'alors suivis au ministère du Travail et toujours adoptés par la DRT.

Jusqu'en 1975-1980, la coupure reste totale entre inspection du travail et administration centrale. Après ces dates les inspecteurs sont plus nombreux, mais restent rares à l'administration centrale, où ils ne peuvent accéder aux postes de sous-directeur et de chef de service que dans une proportion limitée et subissent alors la concurrence des anciens élèves de l'ENA et des corps techniques de l'État. Seule exception : A. Nutte, d'abord Délégué à la sécurité du travail (poste fonctionnel) comme agent contractuel de 1976 et 1981 ; éphémère sous-directeur à la DE (1990-91)

*

* *

L'origine des directeurs de l'administration centrale a longtemps souligné de l'absence d'un corps capable d'animer et d'unifier l'action tant de l'administration centrale que des grands établissements sous tutelle et des services déconcentrés.

Le ministère du Travail ne disposait pas en interne avant la création de l'IGAS (1967) de corps de haut niveau (X à l'Industrie et à l'Équipement ; préfectorale à l'Intérieur ; Inspection des Finances au ministère des Finances ; corps diplomatique aux Affaires étrangères...)

Nous avons évoqué les premiers directeurs du travail (Fontaine, Picquenard), ainsi que Mme Girard.

Après 1945, les premiers directeurs généraux de la Sécurité sociale (Laroque, Doublet) viennent du Conseil d'État.

⁵ ou ne les utilise guère : à quelques rares exceptions, ANPE, AFPA ne comptent guère d'agents de l'administration centrale ou de l'inspection du travail.

Du côté *travail*, le recrutement est plus varié, de même que dans les directions de moyens (DAGPB de 1945 à 1990, puis DAGPB et DAGEMO). Rosenfeld, Pascal, Perrel ne viennent pas du ministère du Travail, de même que les directeurs des établissements sous tutelle (ANPE, AFPA, ANACT, CEE).

Les postes de directeur (travail et emploi) sont d'abord, après 1946, tenus par des gens de la maison : Mme Girard, déjà citée. Lambert, inspecteur du travail, à la Direction du travail (1946-1955), et Alfred Rosier, administrateur civil (ancien rédacteur au ministère du Travail), à la Direction de la Main-d'œuvre (1946-1955), respectivement nés en 1899 et 1900.

Avec la réunification travail/main-d'œuvre viendront du Conseil d'Etat Juvigny (1956) puis Laurent (1957-1963) comme Directeurs généraux du travail et de la main-d'œuvre, tous deux beaucoup plus jeunes que leurs prédécesseurs, mais aussi que leurs subordonnés.

Durant les trente dernières années :

à la DGTE puis DRT : corps préfectoral (Legrand), corps diplomatique (Chazelle) mais surtout membres du Conseil d'État (Cabanes, Marimbert ; Dutheillet de Lamothe, Combrexelle...), IGSS (Oheix, 1974)

à la DE puis DGEFP : IGSS (Oheix, 1975), Conseil d'État (Cabannes), préfectorale (G. Belorgey), Cour des Comptes (Mignot)

à la DFP : Cour des Comptes (Ramoff, 1981), Inspection du travail (Ducray, Courdouan).

On note, dans les années récentes, une présence plus forte des fonctionnaires issus de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) puis de l'IGAS qui lui succède (après Oheix, Rose-Marie Vanlerbergue à la DGFP en 1993, J.-M. Boulanger ; Marie-Caroline Bonnet-Galzy à la DAGEMO après Soutou à la même DAGEMO)

Les administrateurs civils sont présents dans les directions du personnel (DAGPB puis DGAPB et DAGEMO) avec Rosenfeld, Pascal, Mme Doguet, Ripert et plus récemment Perrel, Carcenac Balmay, pur produit du ministère, est adjoint au délégué à l'emploi puis directeur des relations du travail (1979) et longtemps délégué à l'emploi (1986-1993) Pierre Fournier fera carrière à la DGTE avant de devenir directeur de la DPM, poste qui sera ensuite longtemps occupé par Gérard Moreau.

La DARES est le fief de l'INSEE depuis sa création en 1991, comme l'était auparavant le Service des études et de la statistique. Il n'en va pas de même pour la DREES, même si Mireille ELBAUM est administrateur civil du ministère du travail.

*

* *

On peut porter un jugement global, au moins sur les années 1920-1990 :

1 – Le ministère du Travail a manqué d'un « grand corps » administratif ou technique, tel que l'on en rencontre :

- au ministère de l'Intérieur (corps préfectoral)
- au ministère des Finances (Inspection générale des Finances)
- au ministère de l'Agriculture (différents corps d'ingénieurs et, depuis 1965, ingénieurs d'agronomie et surtout IGRÉF)
- au ministère de l'Équipement (X-Ponts)
- au ministère de l'Industrie (X-Mines)

Le statut de l'IGAS, en 1990, qui regroupait depuis 1967 l'Inspection générale de la Sécurité sociale, celle de la Santé et les inspecteurs généraux du Travail lui donnant pour mission l'évaluation des politiques sociales, comble cette lacune.

Le rôle de l'inspection du travail (peu étoffée, au recrutement peu prestigieux, cantonnée dans l'exécution) est valorisé dans la littérature universitaire, bien au-delà de son poids réel et de l'influence qu'elle peut avoir dans l'élaboration de la norme ou des politiques (à peu près nulle). Le refus des ministres successifs de mettre en place le Conseil supérieur de l'Inspection du travail (pourtant créé en 1982 par décret) ou de créer une véritable autorité centrale (malgré les critiques de l'OIT) est caractéristique, de même, si l'on remonte dans le temps, l'abandon du recrutement par l'ENA, prévu en 1946 (décret du 10 juillet 1948, portant classement des emplois de la fonction publique).

L'absence d'un grand corps unificateur de la politique n'est pas compensée ici, comme c'est le cas pour l'Education nationale, par l'existence de corps étoffés, encadrés par des syndicats puissants (rôle des instituteurs ou, dans un autre contexte, du corps des officiers ⁶).

2 – Les ministères traitant des questions sociales ou sociétales (travail, santé, éducation) ou considérés comme secondaires (culture, artisanat) ne sont guère recherchés par les énarques, surtout ceux issus du concours externe. Il en va de même pour les ministères techniques où le poids des X-Mines, X-Ponts, IGREF est trop grand et limite les perspectives d'avancement. Dans cette hiérarchie, le Ministère du Travail a une place très médiocre et son encadrement (chefs de bureau) sera assuré essentiellement par des attachés principaux, des administrateurs civils issus de la promotion interne (plus que d'anciens élèves de l'ENA même issus du concours interne) ou des contractuels. Cela favorise peut-être la création d'un « esprit-maison », mais celui-ci est davantage porté à la reproduction qu'à l'innovation et conduit à un clivage entre directeurs et jeunes énarques issus du concours externe (vite placés hors de la hiérarchie des bureaux) et autres agents des catégories supérieures (attachés principaux, administrateurs civils issus de la promotion interne, contractuels) chargés de « faire tourner » les bureaux.

⁶ voir notamment les travaux d'Ozouf et Girardet.

Le ministère du Travail dans l'action administrative générale

Quelle place tient le ministère du Travail dans l'action de l'État, tant au niveau central qu'au niveau local ?

On évoque souvent à la fois la faiblesse des moyens en personnel (Inspection du travail et ensemble des services déconcentrés ; ANPE) et l'importance de son budget ou des politiques mises en œuvre. Qu'en penser ?

L'inflation de la production législative et réglementaire fait oublier une certaine indigence intellectuelle. Mais celle-ci ne concerne-t-elle pas d'abord l'élaboration du droit du travail ? Celui-ci manque de fondement théorique (la théorisation de Durand demeure inachevée depuis sa disparition prématurée en 1962) et son autonomie souvent proclamée, est illusoire. On discute de son effectivité, mais guère de son fondement et donc de ses lacunes ou incohérences, liées en grande partie à l'opposition entre aspects individuels et collectifs de la relation de travail. Celle-ci, qui recoupe, mais en partie seulement, l'opposition entre le juridique et l'économique, conduit à des emprunts variés (civil, pénal, administratif), à la mise en œuvre de techniques juridiques (contrat, convention, décision) qui ne s'harmonisent pas toujours et à un contentieux éclaté en l'absence d'un ordre juridictionnel unique.

Cette absence d'une théorie générale du droit du travail pèse sur l'action administrative, puisque le rôle de l'Etat est mal défini. Mais elle a également des conséquences sur la place reconnue au ministère du Travail dans le concert administratif au niveau national et local.

Ce dernier point est essentiel puisque l'action du ministère du Travail, par la législation du travail, n'a qu'un objet (organiser les relations du travail et veiller au droit du travail) dans un milieu qui est extérieur à l'Etat (l'entreprise). Dès lors qu'elle dépasse l'énumération de règles juridiques, l'action du ministère du Travail ne peut être menée dans l'isolement. Or le ministère du Travail

- pratique peu l'interministérialité (peu présent au Plan et à la DATAR ; a abandonné l'analyse économique à l'INSEE et à la Direction de la Prévision) ;
- s'adapte mal aux exigences de la déconcentration et encore moins à celles de la décentralisation.

D'une certaine façon, le ministère en est resté à la Troisième République, qui a mis longtemps à inscrire dans ses structures le rôle du Président du Conseil (fondement de l'interministérialité) et il a mal intégré le fait que, depuis 1946, le préfet est le représentant de chacun des ministres.⁷

Tout au long des décennies 1960, 1970, 1980, le ministère du Travail peine à conjuguer interministérialité et déconcentration d'une part, spécificité de son rôle, d'autre part.

⁷ La circulaire de 1948 pris pour application du décret du 26 avril 1946 portant organisation des SETE donne encore aux directeurs départementaux du travail et de la main d'œuvre le rôle de représentant du ministre dans leur département, en contradiction formelle avec les règles générales d'organisation de l'État

Le décret du 14 mars 1964 conduit les ministères (Equipement, Agriculture, Industrie, notamment) à s'inscrire dans la nouvelle donne. Face au préfet, ils mettent en place des services régionaux forts, mais en même temps prennent toute leur place dans les missions régionales qui assistent les préfets. Le ministère du Travail est incapable d'accélérer la mise en place des échelons régionaux de l'emploi (3 en 1962, 6 en 1966, 10 en 1968) et ne tente pas de faire nommer des chargés de mission auprès des préfets de région ⁸

Le FNE ne sera déconcentré, même lorsqu'il s'agit d'intervention locale, qu'après 1980. Mais en même temps, le ministère du Travail peine à voir reconnaître sa spécificité et celle de l'inspection du travail, fondée sur la convention 81 de l'OIT.

La notion d'actions d'inspection du travail n'est consacrée par la loi qu'en mai 1982 (organisation des services de l'Etat dans les régions et départements). La construction d'une ligne hiérarchique de l'Inspection du travail a été longue et difficile et n'aboutit que grâce à la volonté de Cabanes, premier directeur des relations du travail (1975-1979) qui veut faire des directeurs régionaux du travail, non seulement des relais de l'action administrative, mais des autorités administratives indépendantes des préfets, dotés de pouvoirs propres de décision (durée du travail, règlement intérieur, hygiène et santé au travail). Mais les ministres successifs, nous l'avons déjà dit, se refusent à mettre en place le Conseil national de l'Inspection du travail, créé pourtant par un décret de 1983 et à instituer une véritable autorité centrale de l'Inspection du travail malgré les observations de l'OIT ⁹.

⁸ En 1965 sur 60 emplois de chargés de mission à temps plein et 40 à temps partiel dans les vingt régions concernées, on compte un seul inspecteur du travail, chargé de mission à temps partiel, nommé sur insistance d'un préfet après un premier refus de l'administration centrale et aucun administrateur civil des ministères sociaux.

⁹ Voir notamment "Rapport de la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France " BIT 1981.