

## Introduction

Alain CHATRIOT, Odile JOIN-LAMBERT et Vincent VIET

Les textes rassemblés dans cet ouvrage sont issus d'un colloque<sup>1</sup> qui n'aurait sans doute pas eu lieu sans la célébration du centenaire du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, ni la détermination du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CHATEFP)<sup>2</sup>. Que l'initiative d'une telle manifestation ne soit pas venue des milieux scientifiques en sciences humaines et sociales, mais de l'administration du Travail elle-même<sup>3</sup>, s'explique en grande partie par la structuration des champs disciplinaires sur l'histoire de l'État et par l'état des recherches sur les ministères sociaux et leurs compétences.

Comme le rappelait naguère Pierre Rosanvallon<sup>4</sup>, l'histoire de l'État s'est longtemps contentée de discours généraux ou d'études spécialisées qui ne construisaient pas toujours rigoureusement leur objet. S'il existe quelques exceptions, comme l'ouvrage atypique de Pierre Legendre<sup>5</sup>, l'État a rarement été inscrit au cœur de la réflexion des chercheurs, y compris quand leurs travaux s'appuyaient sur les données, catégories et représentations produites par son administration. Ses périmètres, pouvoirs, effectifs, moyens financiers et pratiques sont restés en fait peu explorés, cantonnés pour ainsi dire dans la rubrique des « choses égales par ailleurs » ou d'un donné implicitement construit, voire fantasmé. La difficulté à saisir l'État à la fois dans sa totalité et sa complexité dissuaderait, au demeurant, les chercheurs de travailler dans la longue ou moyenne durée, cependant qu'elle les conduirait à privilégier des angles d'attaque forcément réduits. De là des incursions ou des coups de sonde dans l'histoire des corps<sup>6</sup> (faut-il ici rappeler qu'il existe plus

- 
1. Un seul communicant au colloque n'a pas pu transmettre le texte remanié de sa communication.
  2. Qui publie depuis plusieurs années de nombreuses sources et données factuelles Voir la série des *Cahiers du Comité d'histoire*, dont le numéro 1 est paru en octobre 1998, le 2-3 en janvier 2000, le 4 en septembre 2000, le 5 en mai 2001 et le 6 en janvier 2003, auxquels il faut ajouter plusieurs suppléments. Il faut aussi souligner les apports de l'Association pour l'étude de l'histoire de l'inspection du travail.
  3. La MiRe avait lancé, en 1997, un programme de recherches sur l'administration sanitaire et sociale, et organisé, sur ce thème, un colloque en 2001 (cf. M. BURDILLAT, « L'administration sanitaire et sociale dans le champ du débat politique et social », *Revue française des Affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 2001, p. 13-29).
  4. P. ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.
  5. P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, rééd., Paris, Fayard, 1992.
  6. Pour s'en tenir aux corps de fonctionnaires des ministères sociaux : V. VIET, *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS Éditions, 1994,

de deux cents corps distincts dans les ministères sociaux ?), des fonctionnaires<sup>7</sup>, des institutions<sup>8</sup>, des politiques publiques, de l'État acteur économique<sup>9</sup>, ou encore d'une protection sociale, rarement vue dans toute sa diversité<sup>10</sup>. Ceux qui ont relevé le défi d'une approche globale l'ont fait pour des périodes courtes et paroxystiques, comme les guerres, révélateurs implacables du fonctionnement ou des dysfonctionnements de l'administration<sup>11</sup>.

## Éléments de bilan historiographique

Il n'est pas inutile, dans ces conditions, de se référer aux grandes tentatives de synthèse qui ont fait une place aux administrations sociales. La première émane du publiciste Maurice Block, auteur d'un *Dictionnaire de l'administration française*, plusieurs fois réédité et refondu entre 1856 et 1905. Sous son regard incisif s'est progressivement construit, à partir des années 1870, un État républicain dont les fonctions se sont ramifiées et affirmées à mesure que ses domaines d'intervention faisaient l'objet d'une réglementation et que la rationalité administrative se mêlait de regrouper ou d'ordonner les éléments constitutifs desdites fonctions. La question qui hante cette œuvre d'érudition est à la fois celle du périmètre et du contenu de l'intervention de l'État, sans oublier son corollaire, la contrainte organisée. Sans y déroger, le « Travail », comme objet administratif, n'accède au statut de rubrique à part entière que dans la cinquième édition (1905), soit un an avant la création officielle du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale ! Cette irruption tardive<sup>12</sup> dans un dictionnaire de facture libérale vient moins du retard français en matière de réglementation du travail que de la reconnaissance du caractère désormais irréversible de celle-ci et de l'existence, enfin avérée, d'une administration du travail. La nouvelle rubrique, rédigée par Maurice Bellom, comporte plus de cinquante feuillets ordonnés autour de six chapitres : « éducation du travail » ; « organisation du travail » ; « réglementation du travail » ; « risques du travail » ; « étude des conditions du travail » ; « conventions internationales ».

2 vol. ; J.-L. ROBERT (dir.), *Inspecteurs et Inspection du Travail sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation française, 1998 et V. DE LUCA, *Aux origines de l'État-providence. Les inspecteurs de l'Assistance publique et l'Aide sociale à l'enfance (1820-1930)*, Paris, INED/PUF, 2002.

7. M. O. BARUCH et V. DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration sous la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2000.

8. A. CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002 ; A. AGLAN, M. MARGAIRAZ et P. VERHEYDE (dir.), *La Caisse des dépôts et consignations, la Seconde Guerre mondiale et le xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Albin Michel, 2003.

9. M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion 1932-1952*, Paris, CHEFF, 1991, 2 vol.

10. Cf. M. DREYFUS, M. RUFFAT, V. VIET et D. VOLDMAN (dir.), *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

11. M. O. BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.

12. Dans l'édition de 1891, le « travail » a cependant droit à deux pages renfermant trois sous-chapitres : « les accidents du travail », la « durée du travail des adultes » et le « Conseil supérieur du travail ». L'auteur, Charles Nicolas (directeur au ministère du Commerce et de l'Industrie), précise que le « travail » est abordé de manière dispersée dans plusieurs chapitres du dictionnaire.

La même volonté d'ordonner les arborescences administratives de l'État se retrouve dans le projet qui sous-tend le tome X de l'*Encyclopédie française* de 1935, dirigée par Lucien Febvre et Anatole de Monzie<sup>13</sup> : *L'État moderne. Aménagement et crise*. Le ton adopté dans ce volume n'est plus celui du Maurice Block de la Belle Époque, car la Première Guerre mondiale cristallise de nouveaux enjeux. Il ne s'agit plus de savoir jusqu'où l'État doit obliger et s'obliger à intervenir, bien que son « impéritie » durant les hostilités ait été vivement décriée ; mais, dans un environnement international marqué par une forte rivalité idéologique entre les régimes politiques et administratifs nationaux, d'optimiser et rationaliser son intervention, considérée désormais comme inéluctable et irrévocable. La double question du périmètre et du contenu disparaît ainsi devant une analyse de plus en plus fonctionnaliste : comment l'État assume-t-il ses prérogatives<sup>14</sup>, et comment doit-il s'adapter aux nouveaux défis posés par son extension et un environnement politique, économique et social de plus en plus instable ?

Faute, aujourd'hui, d'une réflexion générale et transversale sur le rôle et les fonctions de l'État, l'approche sectorielle est devenue la règle. Elle concerne au premier chef les ministères à vocation sociale dont le Travail est la première expression administrative au xx<sup>e</sup> siècle<sup>15</sup>. Comment, en effet, ne pas souligner la congruence entre leurs divisions juridico-institutionnelles (santé ; travail – emploi – formation professionnelle ; affaires sociales : protection sociale : prévoyance libre et obligatoire ; aide et action sociales ; population – immigration – migrations) et les investigations scientifiques dont ils font l'objet ? Comme en témoigne la structure des réponses aux appels à projets de recherche – très souvent transversaux – lancés par la Mission Recherche de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (MiRe-Drees), ces divisions confortent insidieusement le cloisonnement des domaines de recherche, orientent le questionnement scientifique et poussent à minorer le rôle des interrelations entre les divers pôles de compétences.

Mais l'état de la recherche sur l'histoire des ministères sociaux – laquelle ne saurait se confondre avec celle de leurs structures – est aussi le fruit de l'évolution interactive des sciences humaines et sociales et de leurs orientations internes. Or les choses, à cet égard, ont considérablement changé depuis une trentaine d'années. Alors qu'elle était dans les années 1970 un enjeu de tout premier ordre, essentiellement portée par l'histoire sociale, la connaissance historique du travail, du social et du sanitaire est devenue une finalité « ordinaire » pour les disciplines historiques, confrontées à l'éclatement de leurs domaines de recherche et à l'émergence de chantiers collectifs (histoire des femmes, histoire des sciences et des techniques, histoire des entreprises, histoire de la vie privée, etc.). À l'inverse, les sciences socia-

13. Sur la genèse de cette encyclopédie, cf. M. HALBWACHS et A. SAUVY, *Le point de vue du nombre 1936*, Édition critique sous la direction de M. Jaisson et E. Brian, Paris, INED, 2005 et « Lucien Febvre et l'*Encyclopédie française* », *Cahiers Jaurès*, 163-164, janvier-juin 2002.

14. Cf. deuxième partie du tome X : « Ce que fait l'État et comment il le fait ». Section A : « Activités et fonctions de l'État ». Section B : « Les instruments de l'État moderne ».

15. P. MACLOUF, « L'"administration publique du Travail" comme objet de connaissance, perspectives pour l'histoire du ministère du Travail », *Revue française des Affaires sociales*, avril-juin 2001, p. 121-139.

les n'ont sans doute jamais ressenti autant la nécessité de construire leurs objets dans la durée, et d'emprunter aux historiens certaines de leurs méthodes, comme la consultation et l'exploitation raisonnée d'archives.

Cette normalisation s'est opérée à la faveur de l'essoufflement du paradigme ouvriériste de l'histoire sociale qui, encore dans les années 1970, conduisait les historiens – en l'absence d'études rigoureuses sur les instruments de contrôle et de régulation administratifs – à considérer les réformes républicaines, notamment sociales, comme des leurres ou des subterfuges destinés à contenir les secousses dont le mouvement ouvrier était régulièrement porteur. Non que ces réformes eussent été oubliées ou occultées, mais leur interprétation était sélectivement rapportée aux intérêts d'une classe « industrielle et bourgeoise », dont l'État apparaissait comme le dépositaire ou le serviteur empressé. C'étaient la geste ouvrière, les luttes collectives, les rapports sociaux, le syndicalisme en action, les accès de fièvre du mouvement social qui fascinaient alors les historiens. Une telle approche contrariait le renouvellement des histoires du travail, qui tentaient souvent maladroitement de faire une place aux institutions et à la législation.

Rien d'étonnant donc si les premières thèses sur la genèse contemporaine de l'État social sont nées hors des questionnements et cadres de pensée de l'histoire du mouvement ouvrier. Jean-André Tournerie est, à cet égard, le premier historien à s'être intéressé à la naissance et aux premiers pas du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale<sup>16</sup>. Le mérite de cet auteur sans émules<sup>17</sup> – aucun chercheur ne s'est depuis lors attaqué à l'histoire séculaire de ce département<sup>18</sup> – est d'avoir introduit, à contre-courant de l'histoire ouvrière, mais sans rejeter son héritage, les structures administratives dans une histoire sociale qui s'écrivait jusque-là sans l'État. Fait remarquable, la même année était publiée la thèse d'Henri Hatzfeld qui introduit toute la société dans une histoire sociale qui sélectionnait jusque-là ses protagonistes en fonction des rapports de classe<sup>19</sup>. C'est en rapportant, en effet, l'histoire de la protection sociale, considérée dans ses différentes composantes, aux métamorphoses de la structure sociale que cet auteur a pu montrer, sur près d'un siècle, la construction de la Sécurité sociale en interaction avec la société française. Sans ces deux thèses, la *Revue française des Affaires sociales*<sup>20</sup> et le Comité d'histoire de la sécurité sociale, fondé par Pierre Laroque en 1973, auraient continué d'accu-

16. J.-A. TOURNERIE, *Le ministère du Travail. Origines et premiers développements*, Paris, Cujas, 1971.

17. V. VIET, « Cent ans de relations sociales : un fil d'Ariane pour une histoire du ministère du Travail ? », *Revue française des Affaires sociales*, dossier spécial « Pour une histoire du ministère du Travail », avril-juin 2001, p. 105-119.

18. Une compilation a été réalisée dans le cadre du centenaire du ministère du Travail, sous le titre : *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du Travail (1906-2006)*, Paris, La Documentation française/ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, 2006.

19. H. HATZFELD, *Du paupérisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale en France 1850-1940*, Paris, Armand Colin, 1971 (réédité en 1989 puis en 2004 aux Presses universitaires de Nancy).

20. Citons en particulier quelques études : M. BARGETON et A. ZIEGLER, « Historique des ministères sociaux », *Revue française des Affaires sociales*, janvier-mars 1971, p. 60-176 et B. FRIOT, « Les ministères sociaux et leurs services centraux depuis 1946 », *Revue française des Affaires sociales*, janvier-mars 1996, p. 141-171. Voir aussi le numéro anniversaire que la RFAS consacre à ses 60 ans, n° 4, 2006.

muler, dans une indifférence quasi générale, de nombreux matériaux sur l'histoire de l'État providence.

La situation qui prévaut aujourd'hui est bien différente. Plus rien ne sépare significativement l'histoire sociale des sciences sociales qui s'intéressent à ses objets, hormis le poids de son héritage qui continue de « produire » – marginalement mais avec des renouvellements – des travaux sur le mouvement ouvrier<sup>21</sup>. Tandis que l'histoire politique s'intéresse de plus en plus à l'État et à son administration<sup>22</sup>, l'histoire sociale s'ouvre, comme les sciences sociales, à l'étude des formes de régulation sociale des sociétés contemporaines<sup>23</sup>. Mais elle doit aujourd'hui composer avec des communautés scientifiques solidement structurées autour de la sociologie du travail, de l'ergonomie, de l'économie du travail, de la statistique appliquée au travail et à l'emploi, et de la démographie, qui travaillent depuis les années 1960 en osmose, voire en symbiose, avec les administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Friandes des données statistiques produites par l'INSEE, l'INED ou les directions chargées de l'évaluation des politiques ou dispositifs publics (DARES, DREES), ces communautés ont indirectement consolidé, grâce au traitement de bases de données ou de séries reconstituées, la connaissance historique des évolutions du travail, des conditions de travail, de la structure socio-professionnelle de la population et de celle des revenus<sup>24</sup>. Elles sont aujourd'hui pleinement reconnues : la sociologie du travail constitue, par exemple, un pôle à part entière de la sociologie dont la contribution à la réflexion générale sur le lien social s'est, au contact de la philosophie et de l'histoire, vigoureusement affirmée depuis la redécouverte de la crise du modèle social dans les années 1980<sup>25</sup>. Il en est de même de l'économie du travail.

Tel n'est pas le cas des courants « hybrides » qui s'intéressent au champ de compétences des ministères sociaux. Qu'il s'agisse de l'histoire du droit du travail, très en pointe depuis le milieu des années 1980<sup>26</sup>, de la sociologie du droit du

21. Cf. les renouvellements historiographiques sur le monde ouvrier : A. DEWERPE, *Le monde du travail en France : 1800-1950*, Paris, Armand Colin, 1989 ; C. OMNÈS, *Ouvrières parisiennes. Marchés du travail et trajectoires professionnelles au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1997 ; N. HATZFELD, *Les gens d'usine. 50 ans d'histoire à Peugeot-Sochaux*, Paris, Éd. de l'Atelier, 2002.

22. C. DRUELLE-KORN, *Un laboratoire réformateur. Le département du Commerce en France et aux États-Unis de la Grande Guerre aux années vingt*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de S. Berstein, IEP de Paris, 2004.

23. *Ouvriers, villes et sociétés : autour d'Yves Lequin et de l'histoire sociale*, Paris, Nouveau monde éditions, 2005.

24. T. PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001.

25. P. ROSANVALLON, *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1981 ; J. DONZELOT, *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984 et R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

26. J. LE GOFF, *Du silence à la parole, droit du travail, société, État (1830-1989)*, rééd., Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004 [1985] ; J.-P. LE CROM (dir.), *Deux siècles de droit du travail, l'histoire par les lois*, Paris, Éd. de l'Atelier, 1998. Voir aussi les contributions des colloques d'Aix-en-Provence et de Nantes (septembre 2003) : J.-P. LE CROM (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004 ; J.-L. BODIGUEL, C.-A. GARBAR et A. SUPLOT, *Servir l'intérêt général : droit du travail et fonction publique*, Paris, PUF, 2000 ; N. OLSZAK, *Histoire du droit du travail*, Paris, PUF, 1999.

travail<sup>27</sup>, de l'économie des conventions<sup>28</sup>, de l'histoire de la statistique<sup>29</sup>, de la science politique<sup>30</sup> s'intéressant à ces domaines de recherche, tous ces courants ont en commun de ne pas dominer l'ensemble de leur discipline. Mais leurs méthodes, qui combinent souvent les instruments des sciences sociales avec ceux des historiens, paraissent bien adaptées à cet objet « carrefour » et pluridimensionnel que constitue l'histoire des administrations à vocation sociale. C'est bien du reste à la jointure de la sociologie, de l'économie, de l'histoire, du droit et de la science politique que des entreprises collectives très fructueuses ont pu naître et prospérer. Des « chantiers de la paix sociale<sup>31</sup> » à la « nébuleuse réformatrice<sup>32</sup> » en passant par l'histoire de l'Office du travail<sup>33</sup>, de nombreux travaux pluridisciplinaires, étayés par des biographies de réformateurs sociaux<sup>34</sup>, ont permis d'approfondir la connaissance des réseaux d'acteurs nationaux et internationaux (politiques, administratifs, syndicaux et patronaux, interprofessionnels et intellectuels) qui ont porté les politiques sociales et animé les institutions chargées de les mettre en œuvre<sup>35</sup>. Ces domaines ont d'ailleurs été revisités par des chercheurs américains, intrigués par la spécificité, revendiquée dans l'Hexagone, d'un modèle social français. D'importants travaux en science politique avaient d'ailleurs montré sur le terrain américain la richesse de telles approches<sup>36</sup>. Les premiers livres ont critiqué le réformisme républicain et ses limites<sup>37</sup>. Puis de vastes études ont précisé la mise en place des procédures de l'État providence en France, mettant en évidence des différences considérables, comme dans le cas des allocations familiales par exemple, qui ne sont ni organisées ni gérées de la même façon en Région parisienne (avec une caisse de

- 
27. Cf. F. SOUBIRAN-PAILLET, *L'invention du syndicat. Itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, LGDJ, 1999 ; C. DIDRY, *Naissance de la convention collective. Débats juridiques et luttes sociales en France au début du xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éd. de l'EHESS, 2002.
28. R. SALAIS, N. BAVEREZ et B. REYNAUD, *L'invention du chômage : histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF, 1986.
29. A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.
30. D. RENARD, « Logiques politiques et logiques de programme d'action : la création des administrations sociales sous la III<sup>e</sup> République », *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 2001, p. 33-39.
31. Y. COHEN et R. BAUDOUI (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Fontenay-aux-Roses, Éd. de l'ENS, 1995.
32. C. TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999.
33. J. LUCIANI (dir.), *Histoire de l'Office du travail (1890-1914)*, Paris, Syros, 1992.
34. A. WIEVIORKA (dir.), *Justin Godart. Un homme dans son siècle (1871-1956)*, Paris, CNRS Éditions, 2004 ; R.-H. GUERRAND et C. MOISSINAC, *Henri Sellier urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte, 2005 ; D. GUYOT (dir.), *Pierre Hamp : inspecteur du travail et écrivain humaniste, 1876-1962*, Paris, L'Harmattan, 2005 et M. COINTEPAS, *Arthur Fontaine (1860-1931) haut fonctionnaire de la III<sup>e</sup> République*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de C. Charle, université Paris I, 2005.
35. J. M. HUMPHREYS, *Servants of Social Progress : Democracy, Capitalism and Social Reform in France, 1914-1940*, Ph.D. dir. H. E. Chapman, New York University, 2004 ; P. TOUCAS, *Les coopérateurs. Deux siècles de pratiques coopératives*, sous la dir. de M. DREYFUS, Paris, Éd. de l'Atelier, 2005.
36. T. SKOCPOL, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
37. J. STONE, *The Search for Social Peace. Reform Legislation in France (1890-1914)*, Albany, State University of New York Press, 1985 et S. ELWITT, *The Third Republic Defended. Bourgeois Reform in France (1880-1914)*, Baton rouge, Louisiana State University Press, 1986.

compensation formellement indépendante des industriels de la mécanique) et dans le Nord (autour du consortium textile)<sup>38</sup>; d'autres se sont intéressés aux milieux réformateurs ou aux revendications syndicales<sup>39</sup>.

C'est dire qu'un net déséquilibre continue de se manifester entre, d'un côté, les recherches – parcellaires – sur l'évolution historique de la protection sociale<sup>40</sup>, la comparaison des systèmes de protection sociale<sup>41</sup>, l'économie sociale<sup>42</sup>, les retraites<sup>43</sup>, les politiques de la famille<sup>44</sup> et de la population<sup>45</sup>; et, de l'autre, les recherches à tonalité historique sur le travail<sup>46</sup>, l'emploi<sup>47</sup>, la formation professionnelle, les relations sociales ou professionnelles et la santé au travail<sup>48</sup>. Un tel déséquilibre a partie liée avec les interrogations portant sur le devenir ou le cheminement des États providence depuis le début des années 1970, qui n'ont pas d'équivalent dans la sphère du travail où les mutations sont le plus souvent conjuguées au présent, sans postuler d'éventuelles continuités historiques.

## Les apports du colloque

Lenjeu du colloque sur l'histoire du ministère du Travail était de promouvoir de nouvelles approches qui dépassent les études strictement internes de l'administration du Travail en situant celle-ci dans son environnement social et international. L'innovation s'est surtout manifestée par le souci, commun à plusieurs textes, d'intégrer une démarche pluridisciplinaire : sociologues, économistes et politistes ont pris en compte des données factuelles puisées dans les archives tandis que les historiens ont apportés des éléments nouveaux d'interprétation. Traditionnellement

38. S. PEDERSEN, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State : Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; P. NORD, « Welfare State in France, 1870-1914 », *French Historical Studies*, 1994, 18, 3, p. 821-838; P. V. DUTTON, *Origins of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France, 1914-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 et T. B. SMITH, *Creating the Welfare State in France, 1880-1940*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003.

39. A. STEINHOUSE, *Workers' Participation in Post-Liberation France*, Lanham, Lexington Books, 2001.

40. M. DREYFUS, B. GIBAUD et A. GUESLIN, *Démocratie, solidarité et mutualité : « autour de la loi de 1898 »*, Paris, Economica, 1999; B. VALAT, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica, 2001.

41. Les volumes sur les rencontres internationales organisées par la MiRe comportent de nombreuses incursions dans l'histoire des systèmes de protection sociale : *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe* : vol. 1 : *Rencontres d'Oxford*, 1994; vol. 2 : *Rencontres de Berlin*, 1995; vol. 3 : *Rencontres de Florence*, 1997; vol. 4 : *Rencontres de Copenhague*, 2 tomes, 1999.

42. A. GUESLIN, *L'invention de l'économie sociale, idées, pratiques et imaginaires coopératifs et mutualistes dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Economica, 2<sup>e</sup> éd. 1998 [1987].

43. B. DUMONS et G. POLLET, *L'État et les retraites, genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994.

44. R. LENOIR, *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Seuil, 2003.

45. P.-A. ROSENAL, *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003.

46. O. MARCHAND et C. THÉLOT, *Le travail en France, 1800-2000*, Paris, Fernand Nathan, 1997.

47. Les recherches sociohistoriques sur le chômage sont plus développées que celles qui portent sur l'emploi : C. TOPALOV, *La naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

48. V. VIET et M. RUFFAT, *Le choix de la prévention*, Paris, Economica, 1999; C. OMNÈS et A.-S. BRUNO (dir.), *Les mains inutiles : inaptitude au travail et emploi en Europe*, Paris, Belin, 2004; S. BUZZI, J.-C. DEVINCK et P.-A. ROSENAL, *La santé au travail, 1880-2006*, Paris, La Découverte, 2006.

cantonnée à l'étude des relations professionnelles (travaux sur le syndicalisme et les relations industrielles) ou des systèmes de protection sociale, la dimension de comparaison internationale a été étendue à de nouveaux objets, tels que les institutions, les conventions et réseaux internationaux ayant partie liée avec l'action du ministère du Travail.

Ce dernier est apparu comme une administration à géométrie variable, dont la configuration a changé tout au long du xx<sup>e</sup> siècle, en fonction des problèmes économiques et sociaux, du poids politique de ses dirigeants et des rapports de forces avec les partenaires politiques. Cette administration n'a pas de frontières *a priori* et se meut au carrefour de plusieurs mondes qu'elle influence autant qu'elle est façonnée par eux, y compris sur la scène internationale quand elle participe à des négociations bilatérales ou multilatérales. Une telle plasticité est accentuée par le fait que l'administration du Travail ne dispose ni d'un maillage territorial fin, ni d'un grand service local capable de passer de l'action juridique à la régulation économique, comme le rappelle le témoignage de Claude Chetcuti. L'articulation avec les entreprises, le monde associatif, les organisations professionnelles et syndicales est assurée par des fonctionnaires en nombre restreint sur le terrain, et par des établissements qui ont reçu délégation de compétences. L'une des finalités du ministère du Travail serait ainsi, pour reprendre l'expression d'un témoin, de construire des canaux de transmission, notamment avec les entreprises et les syndicats.

### ***Changements de dénominations, changements de frontières***

Ce sont d'abord les enjeux liés aux changements de dénomination et de frontières qui ont retenu l'attention, et dont l'actualité est fortement rappelée par les témoignages de Gabriel Mignot et de Mireille Elbaum. Trois communications ont porté sur le terrain de l'emploi (de la main-d'œuvre à l'emploi, des politiques de la main-d'œuvre aux politiques de l'emploi, de lutte contre le chômage à la gestion de l'encadrement du chômage). La tension entre la protection de la main-d'œuvre et sa gestion est analysée par Vincent Viet : le ministère du Travail s'est appliqué à flexibiliser le marché du travail, sans porter atteinte au caractère universaliste du droit du travail et de la protection sociale, mais au prix de pratiques discriminantes et de clivages institutionnels. Les frontières entre travail et emploi, droit du travail et droit de l'emploi ont perdu de leur netteté originelle, surtout après la Seconde Guerre mondiale, ne serait-ce que parce que le Code du travail s'est largement ouvert à la législation de l'emploi. Pierre Maclouf propose un nouveau découpage chronologique des politiques d'emploi, habituellement scindées entre la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, la période de croissance forte (de 1945 à 1973) et les deux décennies suivantes. Il montre l'existence d'une véritable institution de l'emploi, lorsqu'un ensemble de règles et d'organes se sont combinés en 1962 autour d'un même objectif : l'« équilibre de l'emploi ». Dans sa synthèse sur les politiques de l'emploi entre 1945 et 1974, Jacques Freyssinet dévoile, en s'appuyant sur les travaux du Commissariat général au Plan notamment, les inflexions de cette politique, trop longtemps présentée comme un « long fleuve tranquille ».

C'est sur le terrain de l'agriculture et du logement qu'ont été éclairés de façon plus précise les enjeux – très actuels, comme en témoignent Jean Courdouan et Jean Lavergne – des changements d'attribution du ministère, et l'existence d'un débat permanent sur la nécessité de compétences larges ou réduites. René Bourrigaud et Claire-Élise Michard restituent ainsi les conflits de compétence entre le ministère du Travail et celui de l'Agriculture à propos du contrôle des lois et des institutions sociales en agriculture lors de deux moments essentiels : le régime de Vichy et la Libération. Hélène Frouard étudie le sens du cheminement qui conduit les Habitations à loyers modérés à entrer dans les attributions du nouveau ministère du Travail en 1906, puis à passer sous la tutelle du ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale entre 1920 et 1924, avant de réintégrer le grand ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales jusqu'en 1930, date qui marque leur départ pour le ministère de la Santé publique puis pour celui de la Reconstruction et de l'Urbanisme en 1947. Ce faisant, elle éclaire d'un nouveau jour l'importance traditionnellement accordée à l'année 1928 dans le domaine de l'urbanisme social<sup>49</sup>, en montrant qu'à partir du moment où les assurances sociales deviennent effectives, le divorce est consommé entre le Travail, d'une part, la prévoyance libre et l'habitat pour des futurs propriétaires de l'autre : le ministère du Travail se tourne alors vers les salariés, et le logement social devient une politique à part. En y ajoutant les problèmes de coordination entre le ministère du Travail et celui de l'Éducation étudiés par Odile Join-Lambert, on mesure le poids de la hiérarchie implicite entre ministères en fonction de leurs budgets et de leurs moyens. Une chronologie spécifique du ministère du Travail se dessine, avec des temps forts quant à l'étendue de sa politique dans le domaine social qui ne correspondent pas nécessairement aux périodes où ce ministère a le plus d'effectifs ou de moyens budgétaires.

### ***Ministère du Travail et territoires***

Autre point fort du colloque, le rapport du ministère du Travail aux territoires. Axée sur la diversité des territoires, des cultures et des usages locaux, cette perspective permet de sortir des schémas réducteurs ou d'une conception globalisante des relations entre l'État et les organisations patronales et ouvrières. Dans la plupart des cas, en effet, les usages et initiatives locaux ont précédé les initiatives nationales. Ces usages ont aussi « accommodé » le droit national – comme l'ont fait aussi les inspecteurs du travail sur le terrain – en fonction des caractéristiques locales, les grandes villes jouant à cet égard un rôle moteur. Ce qui souligne au passage la capacité d'innovation des périphéries, dont le rayon d'action serait avant tout horizontal, autant d'ailleurs que le caractère polycentrique des lieux de fabrication du droit du travail. Avec l'étude de Françoise Bosman, Claude Chetcuti et Jean-François Eck sur le Nord-Pas-de-Calais, il s'agit d'aller cette fois des territoires vers l'État, et de voir comment la législation du travail a été reçue et appliquée sur la longue durée.

49. Cf. actes du colloque « Autour de l'année 1928. Le social et l'urbain », *Vie sociale*, n° 3-4, 1999.

L'étude met à la fois en évidence le rôle pilote joué par le Nord-Pas-de-Calais en matière d'accidents du travail et de prud'hommes avant 1914 et la spécificité de ces deux départements dans l'entre-deux-guerres au regard de la densité des institutions locales et du rôle des collectivités territoriales. L'étude de Philippe Hamman sur le cas de la Lorraine annexée, soumise aux lois sociales du Reich, fait ressortir l'existence d'un département moins « pilote » que « laboratoire » des politiques de protection sociale et de travail. Mais, lorsqu'il s'agit de territoires colonisés, comme dans le cas de l'Afrique occidentale française (AOF) étudié par Florence Renucci, le constat est en demi-teinte. L'auteur restitue les débats agités qui ont eu lieu à différents niveaux du gouvernement et des organisations syndicales locales, sur l'élaboration d'un Code du travail spécifique à l'outre-mer et l'application ou non de la législation sur le temps de travail et le passage aux 40 heures. Dans ce jeu très complexe, la loi devient, avec retard, effective, mais les ajustements locaux et le contexte de colonisation impliquent des différences notoires avec la métropole au point que peu de salariés sont concrètement concernés. Cet aspect est également illustré par le témoignage de Jean-Paul Chaze.

Le colloque a ainsi permis de mieux cerner l'effectivité du droit et la distinction entre droit et pratiques, notamment grâce aux huit témoignages d'acteurs présents à la tribune et lors des débats avec la salle : le ministère du Travail est apparu dans la durée comme un ministère de régulation juridique, avec une distinction très nette entre ceux qui conçoivent la réglementation du travail et ceux chargés d'en contrôler l'application. La tendance est ancienne, puisque les relations de travail étaient pensées, avant même l'existence de conventions collectives, comme une matière de droit. Dans le prolongement de cette analyse de la mise en œuvre du droit, une réflexion s'est engagée sur les frontières entre les secteurs public et privé. Celles-ci se sont déplacées dans la durée, mais des zones de recoupement ont toujours existé depuis la création du ministère du Travail et la mise en place d'une législation protectrice, comme le montre l'étude d'Odile Join-Lambert sur les risques professionnels dans l'enseignement technique. Sur le plan juridique, la situation de la Fonction publique et des « établissements publics » est plus complexe qu'il y paraît. Si, depuis 1945, le Code du travail régit théoriquement les relations de travail du secteur privé, laissant au droit public le soin d'en faire autant dans le secteur public, la frontière entre les établissements publics assujettis et les autres établissements de l'État reste difficile à tracer, surtout en matière de législation sur l'hygiène et la sécurité. Même constat, dans un tout autre domaine, dans l'étude de Michel Dreyfus sur les assurances sociales et la législation de 1928 et 1930, qui relève l'efficacité de cette législation, notamment en comparaison avec les retraites ouvrières et paysannes d'avant-guerre : les développements très détaillés relatifs au personnel, au découpage du territoire opéré pour administrer les caisses ou au problème du contrôle exercé sur les caisses à caractère plutôt « privé » ou « public » sont riches d'enseignements sur l'ambiguïté de la distinction entre droit public et privé.

### ***Le rôle du ministère du Travail au tournant du siècle...***

Le colloque a aussi alimenté des interprétations divergentes sur le rôle joué par le ministère du Travail face aux acteurs syndicaux<sup>50</sup> et patronaux, au moment de la création du ministère et pendant la période de Reconstruction consécutive à la Seconde Guerre mondiale. Si certains chercheurs estiment que ce rôle fut important, d'autres sont plus circonspects. Pour les années 1900, certains historiens, comme J.-A. Tournerie, mettent en avant l'action réformatrice de Millerand qui a joué un rôle très important lorsqu'il était, de 1899 à 1902, ministre du Commerce, de l'Industrie et des P et T dans le cabinet Waldeck-Rousseau, en créant le « noyau dur » du ministère du Travail, en développant les structures paritaires et en incitant les inspecteurs du travail à aller à la rencontre des organisations syndicales. Dans le même sens, d'autres auteurs insistent sur la constitution d'un « champ » entre 1900 et 1914 dont la direction du Travail est le pôle central, animant une nébuleuse de conseils et de commissions spécialisés, ce qui permet à A. Fontaine d'intervenir dans divers lieux et société, au Parlement notamment. Les rencontres internationales d'avant 1914 attestent aussi le rôle du ministère du Travail comme interlocuteur international. Le texte de Jacques Le Goff met également en avant le rôle du ministère et sa construction d'un nouveau « pragmatisme ». Avec le paritarisme, successivement introduit dans le Conseil supérieur du Travail, les commissions départementales du Travail, les conseils du Travail et le rôle de conciliation assumé par les inspecteurs du travail, la République radicale s'efforce de créer les conditions d'une concertation pacifiée entre le patronat et le prolétariat, dont les relations ne peuvent être réglées dans le cadre conflictuel de l'entreprise. Du côté des organisations ouvrières, si la CGT affirme que seule compte l'action directe du prolétariat contre le patronat et que le syndicalisme n'a rien à attendre de l'État, sa majorité confédérale s'en remet au législateur et au ministère du Travail pour résoudre les principaux problèmes quotidiens de la classe ouvrière.

Cependant, le bilan apparaît à d'autres historiens plus mince. Dans le cas des commissions départementales du Travail par exemple, qui sont certes des organes consultatifs, on constate que les membres ouvriers n'ont pas été nommés dans tous les départements, que ces commissions se réunissent très rarement et que les syndicats les boudent en raison de leur fonctionnement : en définitive, elles sont impuissantes. L'action du ministère se heurte à une double opposition, celle des organisations syndicales patronales, qui n'acceptent la nouvelle législation sociale que lorsqu'elles ne peuvent pas faire autrement, après avoir tout mis en œuvre pour en retarder l'application et en limiter la portée, et celle de la CGT, qui campe, du moins officiellement, dans une sorte d'isolationnisme social renforcé par la politique répressive de Clemenceau. Ainsi, malgré l'existence d'un interlocuteur ministériel avant 1906 et la production effective de textes, le bilan apparaît mitigé. Le ministère de l'Intérieur et la Présidence du Conseil sont très présents. Dans beaucoup de domaines, le patronat fait échouer les tentatives de Millerand, comme le montre

50. Sur cet aspect, cf. H. CHAPMAN, M. KESSELMAN et M. SCHAIN (dir.), *A Century of Organized Labor in France : a Union Movement for the Twenty-First Century ?*, New York, St. Martin's Press, 1998.

l'étude de Danièle Fraboulet sur l'UIMM. Cette dernière possède un pouvoir d'influence sur le Parlement, le Conseil d'État et le Gouvernement lui-même. Elle a fait d'emblée la démonstration de son efficacité auprès des pouvoirs publics en prenant la tête de la mobilisation patronale contre le décret Millerand qui installait les conseils du Travail chargés de régler par arbitrage les conflits sociaux. Elle intervient tout au long de la chaîne législative, de l'élaboration de la loi jusqu'au décret d'application. Sur une autre organisation patronale, Pierre Vernus montre, grâce à une monographie sur le patronat de l'ennoblissement textile lyonnais entre 1880 et 1914, que l'irruption de la législation et la création du ministère du Travail ne constituent pas un tournant. D'un côté, les industriels associent une politique de bas salaires et une gestion paternaliste de la main-d'œuvre ; de l'autre, ils refusent de négocier directement avec les syndicats et font le choix de la confrontation en recourant systématiquement au *lock-out*. Cependant, cette stratégie n'exclut pas les concessions et les contacts entre les deux camps qui aboutissent, par exemple, à un accord sur les salaires, plusieurs fois renouvelé et qui peut être analysé comme une quasi-convention collective. L'historienne Sabine Rudischhauser, dans son étude des débuts du droit des conventions collectives en France et en Allemagne, montre qu'en France, le fait que les universitaires associent les conventions collectives au corporatisme suffit à susciter l'hostilité du patronat. L'idée de rendre la convention obligatoire pour « moraliser la concurrence », en empêchant un patron déloyal de payer des salaires plus bas que ses concurrents, est aussi beaucoup moins présente qu'en Allemagne.

### **... et à la Libération**

En ce qui concerne le poids du ministère du Travail à la Libération, là encore, les interprétations divergent. Pour certains historiens, le ministère du Travail constitue le baromètre des rapports de forces politiques et sociaux : réformateur avec A. Parodi, favorable aux organisations syndicales avec A. Croizat, il s'inscrit après D. Mayer dans le jeu politique<sup>51</sup>. Il n'aurait eu que peu de rôle spécifique avant l'arrivée de P. Bacon, suivant les travaux de Bruno Béthouart. Dans son étude sur le ministère du Travail et l'évolution de la protection sociale de la Libération aux débuts de la V<sup>e</sup> République, l'auteur établit que les années 1950 sont sans doute des années fastes pour le ministère, mais qu'une nouvelle dynamique se met ensuite en place, dans un système politique français où la responsabilité devient beaucoup plus diffuse. Dans le régime de la V<sup>e</sup> République en effet, le Premier ministre essaie de s'imposer dans les politiques d'emploi et de protection sociale, alors qu'elles constituaient le monopole du ministère du Travail dans les années 1950. L'étude de Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michèle Tallard et Catherine Vincent souligne pour cette même période la stagnation de la production législative du ministère du Travail, qui contraste avec les dynamiques mises en œuvre par la jeune République

51. Dans ce sens, cf. par exemple M. DREYFUS (et collab.), « Ressources et contraintes. Regards croisés sur la CGT des années 1950 », E. BRESSOL, M. DREYFUS, J. HEDDE et M. PIGENET (dir.), *La CGT dans les années 1950*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 13-31.

fédérale allemande<sup>52</sup>. Le seul point saillant en France est fourni par l'ordonnance de 1959 qui organise, sans grand succès, un système facultatif d'intéressement des salariés aux bénéfiques et de participation au capital et la loi de 1966 renforçant les prérogatives des comités d'entreprise.

Accordant un rôle différent au ministère du Travail à la Libération, Adam Steinhouse montre comment, malgré les changements de dirigeants politiques, l'idée d'un ministère du Travail « arbitre » continue de cheminer. Il examine les tendances conservatrices qui émergent en 1946-1947, lorsque la politique de l'État cesse d'encourager la participation des travailleurs et même l'en empêche. En 1945, H. Hauck, directeur des Relations professionnelles au ministère du Travail, exhorte les inspecteurs à faciliter le développement des comités d'entreprise. En revanche, en 1947, les inspecteurs soutiennent le patronat, afin de limiter le rôle des comités d'entreprise et l'influence de la CGT<sup>53</sup>.

Örjan Appelqvist, dans son analyse comparative de la Suède et la France dans l'après-guerre, privilégie la thèse de la rupture et souligne les différences entre les deux pays. Il attribue les innovations de l'après-guerre à la force des volontés nationales pendant la guerre, et considère l'exclusion des travailleurs comme un des principes sous-jacents à la stratégie de modernisation de la France, fondée sur l'association d'un État dirigiste et d'un patronat puissant. Alain Chatriot met au contraire l'accent sur la continuité. Il analyse les débats qui se tiennent après la Libération autour de la composition et la fonction d'un nouveau Conseil économique et de la question de la représentation syndicale au sein des négociations collectives. Depuis les ministres du Travail jusqu'aux administrateurs du ministère les plus importants, tous avaient réfléchi à ces questions dans les années 1930 et étaient de fins connaisseurs des questions sociales. Ainsi, lorsque Parodi établit les critères pour juger de la représentativité d'un syndicat en 1945, il s'appuie largement sur les expériences de 1936 sur le même sujet. Cependant, la politique de la Libération apporte une nouveauté, puisque les communistes, les gaullistes et le MRP, pour des raisons différentes, cherchent à créer une institution plus puissante, capable de représenter des intérêts sociaux et économiques. De son côté, Nicolas Hatzfeld examine l'histoire d'une invention peu connue des années 1940, les comités d'hygiène et de sécurité (CHS), créés en vertu d'un décret de 1947. Malgré leur implantation médiocre dans les années 1950 et 1960, ils participent d'une démocratie participative.

L'hypothèse d'un poids nouveau du ministère du Travail est également étayée par le texte de Lucie Tanguy, qui s'intéresse à un aspect peu connu de l'histoire des relations entre l'État et les syndicats de salariés, l'institutionnalisation de la formation syndicale au cours des années 1950-1970. Le ministère du Travail conçoit comme une nécessité le développement du rôle des syndicats comme fonctionnaires du social. Le développement de la formation des militants, sur lequel témoigne notamment Marcel David pour la période des années 1950, répond à une nécessité

52. Sur ce point, cf. également U. REHFELDT, « Démocratie économique et cogestion : une mise en perspective historique », *La Revue de l'IRE*, n° 3, 1990, p. 59-80.

53. On manque cependant de travaux sur le rôle de l'inspection pendant la Seconde Guerre mondiale et dans la période de l'après-guerre.

fondamentale : la préparation à l'exercice des nouvelles responsabilités qui leur sont dévolues après 1945. L'initiative n'en revient pas aux syndicats, mais à l'État.

### ***Acteurs et outils de l'action publique***

Prolongeant cette réflexion, le colloque a approfondi la question des acteurs et des outils de l'action publique, éclairée notamment par le témoignage de Claude Seibel. Ce sont d'abord les interactions entre chercheurs et praticiens qui retiennent l'attention de Laure Pitti. Elle s'intéresse aux migrations dans la période 1945 à 1984. En s'appuyant sur le dépouillement exhaustif des revues éditées par le ministère, elle met en relation l'évolution des structures et des politiques, d'une part, et l'analyse de contenu des revues du ministère, d'autre part. Jusqu'à la fin des années 1970, les auteurs sont presque exclusivement des acteurs du ministère ; en revanche, à partir des années 1980, le rôle des experts extérieurs s'accroît. Étienne Pénissat et Béatrice Touchelay montrent de leur côté comment s'est construite une culture statistique scientifique sur les salaires entre 1914 et 1952, à l'articulation du contrôle administratif et de la production du savoir : administrateurs, juristes, universitaires produisent du sens et du savoir sur des systèmes de mesures qui nécessitent, pour être suffisamment légitimes, d'être admis dans les négociations par des partenaires aux intérêts divergents.

C'est sur le rôle des femmes inspectrices du travail entre 1892 et 1974 que l'étude d'Anne-Sophie Beau et Sylvie Schweitzer apporte des éclairages inédits, l'irruption des femmes dans l'administration venant briser « l'entre soi » d'un corps qui se pensait au masculin, selon l'expression de Marc Olivier Baruch pendant le colloque. Le cas des inspectrices du travail apparaît exemplaire des évolutions sociales : voilà des femmes qui faisaient appliquer des lois alors qu'elles n'étaient pas le législateur et qui n'avaient guère de possibilité de promotion. Deux profils se dégagent. Le premier est celui des femmes des classes aisées, le plus souvent mariées d'ailleurs à des hommes issus du même milieu qu'elles. Elles sont volontaires pour un travail qui donne prise sur la société quand, à l'époque, peu de métiers offrant des responsabilités leur sont ouverts. Le second profil est celui des filles de couches plus populaires, qui ont commencé leur vie active comme institutrices. Dans un deuxième temps, quand est créé un grade inférieur, celui de contrôleur, les profils changent et ce d'autant mieux que la société est plus ouverte aux femmes issues des groupes lettrés et désirant exercer des responsabilités : médecins, avocates, juges et même ingénieures.

Mais que deviennent les responsables du ministère en temps de crise ? L'étude de Jean-Pierre Le Crom sur l'épuration du ministère du Travail à la Libération montre que la collaboration fonctionnelle, c'est-à-dire la participation des agents aux opérations de Relève et au STO, a été moins sanctionnée que la collaboration idéologique. L'épuration administrative a durement touché les cadres les plus importants, remplacés par des résistants chargés de mettre en œuvre une politique différente de celle de Vichy. Elle a donc aussi constitué une opportunité politique pour un ministère qui fonctionnait jusqu'alors sur des schémas pyramidaux privilégiant les promotions à l'ancienneté<sup>54</sup>.

54. Pour une autre perspective sur la même période, cf. J.-C. DAUMAS, O. DARD et F. MARCOT (dir.), *L'occupation, l'État français et les entreprises*, Paris, Association pour le développement de l'histoire

## ***L'ouverture à la comparaison internationale***

Un dernier apport, ouvrant de vastes pistes de recherche, concerne l'ouverture à la comparaison internationale, dont les enjeux liés au genre ont récemment été étudiés<sup>55</sup>. Elle peut se faire par l'étude d'une organisation internationale comme le BIT étudié par Isabelle Moret-Lespinet, et dont témoigne aussi Jean Courdouan. Caroline Douki, David Feldman et Paul-André Rosental adoptent aussi une approche internationale. Cette étude dresse une comparaison de la place respective du ministère du Travail en France, en Italie et au Royaume-Uni, à l'intérieur de l'architecture gouvernementale et en termes de responsabilité dans le champ social. La comparaison permet ici de réinterroger l'expérience française en questionnant l'ensemble de l'appareil étatique autour de la question de l'interministérialité. Elle nous apprend que la question des travailleurs migrants était connue avant la Grande Guerre et impliquait déjà une régulation qui dépassait les frontières nationales et les modèles nationaux.

## **Les perspectives de recherche**

Les apports de cette rencontre scientifique, comme l'ensemble des travaux existants, ne doivent pas faire oublier que de nombreux points restent encore mal connus faute de travaux de recherche. Quatre grandes thématiques appellent de nouvelles études concernant l'histoire interne du ministère, l'action publique en matière de travail et d'emploi, la confrontation du ministère avec les acteurs sociaux et enfin l'expérience française vue dans le cadre d'une comparaison internationale.

Les acteurs et les structures du ministère se prêtent notamment à des enquêtes sur la longue durée. Analyser plus systématiquement les origines sociales, géographiques et professionnelles des hommes et des femmes qui ont animé les services du ministère, connaître le déroulement des carrières et la gestion du personnel, et saisir aussi bien les figures prestigieuses que celles plus modestes devraient permettre non seulement d'incarner l'histoire du ministère mais d'en comprendre les réseaux, les cultures et donc les marges d'action politique. L'existence ou non dans le temps d'une élite de hauts fonctionnaires spécialisés dans les questions du travail, le poids de la culture juridique pendant une large partie du siècle constituent des points à approfondir. Un élément aussi simple que la variation des effectifs de ces administrations n'a pas fait l'objet d'une enquête historique. L'analyse historique du rôle des corps d'inspection a bien été faite pour la première partie de la III<sup>e</sup> République mais mériterait d'être réalisée pour la période de l'après-Seconde Guerre mondiale, comme plus largement celui de l'ensemble des corps de fonctionnaires du ministère<sup>56</sup>. À côté de ces éléments quantitatifs qui ne sont pas à négliger, le recueil de

---

économique, 2000; H. JOLY (dir.), *Les comités d'organisation et l'économie dirigée du régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004.

55. Pour une comparaison fructueuse des politiques du travail, cf. L. L. DOWNS, *Linégalité à la chaîne. La division sexuée du travail dans l'industrie métallurgique en France et en Angleterre*, Paris, Albin Michel, 2002.

56. Pour la richesse des études de corps administratifs, cf. O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des postes, entre l'État et l'usager, 1944-1973*, Paris, Belin, 2001.

témoignages devrait aider à tracer une histoire plus précise des administrations du travail et de l'emploi ; ceux que nous publions dans ce volume ouvrent, chacun à leur manière, de nombreuses pistes de recherche. De ce point de vue, l'initiative du comité d'histoire du ministère visant à encourager la constitution d'archives orales permettra sans doute d'en savoir davantage.

À ces approches classiques de l'histoire de l'administration doivent s'ajouter des recherches fondées sur les acquis de la sociologie des organisations. Les différentes structures du ministère, nationales et départementales, ne sont pas encore toutes connues. L'histoire des services et institutions du ministère ne peut se réduire à une simple description de l'administration mais doit s'élargir à la compréhension de la signification politique des variations d'organigrammes, de tutelles, d'associations avec d'autres départements ministériels. Derrière ces structures de nature diverse (ainsi de la création des délégations) se pose aussi la question de l'évolution du budget du ministère du Travail et de l'Emploi et donc du rapport de celui-ci avec le Parlement et le ministère des Finances.

Décrire la complexité des formes institutionnelles ne suffit pas à saisir les pratiques de l'État : il faut saisir celui-ci dans son fonctionnement, tant dans les « temps ordinaires » que durant des phases de crises. L'influence des guerres et les crises politiques et sociales sont autant d'entrées à prendre en compte. Au-delà des travaux existants et réunis dans ce volume, des thèmes peuvent être approfondis. L'étude du ministère dans les deux conflits mondiaux du *xx<sup>e</sup>* siècle doit encore être précisée. On peut en effet suivre des processus d'adaptation, d'extension, de gestion des contraintes par les acteurs du ministère dans ces moments paroxystiques. L'ordre colonial, avec son droit et ses codes, ses pratiques administratives et judiciaires, sa diversité, est un espace privilégié pour l'ensemble des questions liées à l'histoire politique des administrations<sup>57</sup> et il constitue un terrain de choix pour l'histoire des politiques du travail. Dans les crises sociales françaises (1919, 1936, 1947, 1968, 1995), le rôle du ministère du Travail reste méconnu peut-être parce qu'il a parfois été marginalisé par rapport à d'autres lieux politiques comme l'hôtel Matignon, siège du président du Conseil puis du premier ministre, mais on manque sur ce point de travaux empiriques qui l'expliqueraient. Les contributions scientifiques autour du centenaire du ministère ont aussi montré que certaines périodes de son histoire restaient assez floues : des enquêtes limitées à des moments précis devraient permettre d'enrichir notre vision des politiques du travail et des différents acteurs institutionnels qu'elles mobilisent.

Au-delà du fonctionnement du ministère, c'est l'ensemble des actions dont il a été le promoteur qui doit être considéré. Deux grandes dimensions réclament ici des analyses complémentaires : les prises de décision et les échelles dans le temps et dans l'espace des politiques publiques. L'origine des réformes dans le cadre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle oblige à saisir des processus qui ne se limitent pas au seul ministère mais qui l'inscrivent au contraire dans un

57. Cf. les dossiers : « L'État et les pratiques administratives en régime colonial : l'exemple français, milieu *xix<sup>e</sup>* siècle-milieu *xx<sup>e</sup>* siècle », *Outre-mers revue d'histoire*, 338-339, 1<sup>er</sup> semestre 2003 et « Sujets d'Empire », *Genèses*, 53, décembre 2003.

réseau d'institutions et d'acteurs. L'étude des politiques publiques doit alors aussi bien être menée sur des échelles temporelles longues que par des approches micro-historiques qui redévoient la complexité des enjeux à l'œuvre. De telles démarches sont nécessairement pluridisciplinaires – confrontant les approches des historiens, des politistes, des sociologues, des économistes et des gestionnaires, comme l'a bien montré une étude récente sur l'histoire de la réduction du temps de travail<sup>58</sup>. Dans ces perspectives, le rôle du Parlement (aussi bien la Chambre des députés que le Sénat) devrait être mieux connu à propos des questions de travail et de protection sociale. Plus intéressée par la sociologie électorale et partisane, l'histoire parlementaire a un peu délaissé le volet des politiques publiques qu'elle devrait pourtant pouvoir éclairer et cela dans différentes configurations institutionnelles (le Parlement n'a bien sûr pas le même rôle avant 1914, à la fin des années 1930, sous la IV<sup>e</sup> République ou sous la république gaullienne).

Mais au-delà des décisions politiques et administratives, il faudrait aussi étudier les différents espaces où se réalisent ces actions publiques. De ce point de vue-là, nos connaissances sont très inégales suivant les périodes et les territoires. Quatre niveaux au moins doivent être pris en compte : le local (municipal, départemental ou régional), les branches d'activité, l'échelon national, l'espace international. Si ces dimensions sont présentes dans le livre, les débats du colloque ont montré l'importance de ces variations d'échelle pour apercevoir l'ensemble des pratiques du ministère. Sur maintenant près d'un siècle, le rôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) et du Bureau international du travail (BIT) nécessite que les chercheurs en sciences sociales s'y intéressent réellement.

Ces réflexions sur la construction de l'action publique nécessitent la prise en compte d'une pluralité d'acteurs et interdisent toute approche seulement interne du ministère. Comme toutes les administrations, celle du Travail est ouverte sur la société. Comme l'ont montré les analyses de Pierre Rosanvallon, si le jacobinisme a été un discours dominant en France durant les deux derniers siècles, les pratiques politiques et sociales sont beaucoup plus diversifiées<sup>59</sup>. Les acteurs syndicaux (ouvriers, employés, fonctionnaires, cadres) et patronaux sont ici des partenaires directs de l'action du ministère. Il faut espérer que l'historiographie du syndicalisme offre des travaux qui permettent de confronter les confédérations ouvrières aux politiques étatiques<sup>60</sup>. À la fois acteurs revendicatifs, forces de résistance et pôles d'expertise, ils constituent tous, dans leur diversité, des figures centrales du ministère<sup>61</sup>. Sur certaines périodes, institutions et associations sont des relais de l'action politique. Longtemps peu aperçus par l'historiographie, on commence à disposer de travaux,

58. P. FRIDENSON et B. REYNAUD (dir.), *La France et le temps de travail (1814-2004)*, Paris, Odile Jacob, 2004.

59. P. ROSANVALLON, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

60. Cf. parmi les travaux récents d'histoire du syndicalisme : M. PIGENET, P. PASTURE et J.-L. ROBERT (dir.), *L'apogée des syndicalismes en Europe occidentale, 1960-1985*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2005 ; D. TARTAKOWSKY et F. TÉTARD (dir.), *Syndicats et associations, concurrence ou complémentarité?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

61. P. FOURNIER, *Quarante ans place de Fontenoy*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

encore à développer, sur ces espaces intermédiaires qui ont tenu un rôle central sur la manière de poser la question sociale dans la France des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles<sup>62</sup>. Comme la plupart des politiques publiques, celles du travail et de l'emploi sont directement en prise avec l'ensemble des questions sociales et économiques<sup>63</sup>.

De plus, le ministère doit être étudié en phase avec les évolutions de la société française. Avant d'être un ministère des salariés de l'industrie et du commerce, ce département a été un ministère des salariés protégés par le droit du travail et celui de la prévoyance (épargnants, rentiers, petits propriétaires, etc.) pour la plupart non salariés. Les mutations de ses structures internes et de ses services déconcentrés doivent de ce fait être analysées à la lumière des transformations de la société française et du monde du travail (déclin progressif des classes moyennes non salariées au profit des classes moyennes salariées). Cette piste de recherche invite clairement à englober, dans une même histoire, l'ensemble des ministères sociaux, au mépris des récents découpages institutionnels qui commandent, bien souvent, les investigations des chercheurs.

Même si la construction du colloque s'est voulue internationale, les dimensions comparatives restent encore trop limitées<sup>64</sup>. Tâche ardue mais dont la richesse historiographique est certaine lorsqu'il s'agit d'étudier les grandes questions de l'histoire politique et sociale<sup>65</sup>. L'ouverture internationale pose ici deux types de questions : la circulation internationale des projets et les comparaisons des « modèles » nationaux. L'histoire croisée s'intéresse de plus en plus aux phénomènes de transferts et d'acculturation de pratiques et de projets entre différents pays. Sur les questions sociales et économiques, c'est un point essentiel qui se déploie historiquement des congrès internationaux du début du XX<sup>e</sup> siècle aux mesures induites par la construction européenne, en passant, entre autres, par les mobilisations des différentes Internationales (syndicales et politiques).

Enfin, les vertus des comparaisons internationales qui devront être menées à l'avenir sur ces questions aideront à la fois à mieux analyser des points concrets sur les relations professionnelles, les fonctionnements des administrations, les types de politiques contre le chômage par exemple, mais aussi à mieux comprendre par effet retour chacune des spécificités nationales. Le décalage du regard, comme nous l'ont prouvé les collègues étrangers qui ont participé au colloque scientifique dont ce livre est issu, apporte ainsi l'un des meilleurs renouvellements des nécessaires interrogations sur l'histoire et le présent du ministère du Travail français.

62. C. LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003 ; J. HORNE, *Le Musée social. Aux origines de l'État providence*, Paris, Belin, 2004.

63. On peut ici dresser un parallèle avec les politiques de consommation : cf. A. CHATRIOT, M.-E. CHESEL et M. HILTON (dir.), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2004.

64. On pense ici aux remarques de Christoph Conrad durant le colloque. Cf. aussi C. CONRAD, « Les États-providence en comparaison. État des approches en sciences sociales et en histoire », *Histoire et sociétés*, 6, 2<sup>e</sup> trimestre 2003, p. 90-98.

65. Pour une proposition récente : A. CHATRIOT et D. GOSEWINKEL (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870-1945. Les figures de l'État en Allemagne et en France*, Munich, Oldenbourg, Pariser Historische Studien des Deutschen Historischen Institut Paris, 2006.