



HAL
open science

L'administration du travail et la production du droit du travail (1906-1960).

Jean-Pierre Le Crom

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Le Crom. L'administration du travail et la production du droit du travail (1906-1960). : Note de synthèse du rapport de recherche. Revue française des affaires sociales, 2007, 2, pp.159-165. halshs-00194596

HAL Id: halshs-00194596

<https://shs.hal.science/halshs-00194596>

Submitted on 6 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'administration du travail et la production du droit du travail (1906-1960)

Note de synthèse du rapport de recherche

Jean-Luc Bodiguel et Jean-Pierre Le Crom*

Chercher à appréhender le rôle de l'administration centrale dans la fabrication du droit du travail : tel était l'objet de cette étude¹. Sur ce sujet neuf et très (trop ?) ambitieux, notre projet envisageait trois pistes de recherche.

- La première consistait à cerner le profil des rédacteurs, leur formation juridique, leurs compétences, leur professionnalisme.
- La deuxième cherchait à mettre en rapport l'organisation des structures face à la production législative et réglementaire en droit du travail.
- La troisième envisageait d'étudier un certain nombre de textes ou de dispositifs pour mettre en lumière le rôle propre de l'administration dans la fabrication des normes.

Ces objectifs n'ont pas tous été réalisés. Le troisième notamment n'a pu faire l'objet d'un travail systématique. On s'en est expliqué dans l'introduction du rapport² : des objectifs sans doute trop ambitieux vu l'ampleur des dépouillements à effectuer et un temps nécessairement limité pour les mener à bien, l'indisponibilité d'une importante partie des archives de la Direction du travail conservées à Fontainebleau, le souci de ne pas empiéter sur les travaux de certains collègues ou doctorants, la difficulté d'identifier aussi les textes pertinents ont contrarié cet aspect de la recherche qui n'est cependant pas abandonné.

S'agissant des deux autres pistes, les résultats peuvent paraître quelquefois un peu éloignés de la problématique qui était la nôtre. De fait, nos investigations et nos découvertes archivistiques nous ont amenés à aller au-delà des questions initiales.

* Jean-Luc Bodiguel : directeur de recherche émérite au CNRS.

Jean-Pierre Le Crom : directeur de recherche au CNRS, directeur de l'UMR CNRS 6028 Droit et changement social (université de Nantes).

1 La revue *Travail et Emploi* publiera, dans son numéro 110, un article qui s'appuie sur les résultats de cette recherche.

2 Le rapport de recherche est disponible sur les sites suivants : www.travail.gouv.fr/ Études, recherche, statistiques/études et recherche/Recherche/Publications/rapports et sur www.travail.gouv.fr/Le_ministère/Le_Comité_d'histoire.

• Les rédacteurs : origine, carrière et rapport au droit

La tentative d'exploration de la part prise par l'administration du ministère du Travail dans la fabrication du droit du travail devait, entre autres, être abordée par le biais des personnels dont les fonctions consistaient à rédiger les textes, c'est-à-dire des rédacteurs. Leur étude pouvait être réalisée de deux manières, soit en recherchant, à partir d'une décision particulière, les notes, rapports ou autres traces émanant de ces personnels et ayant contribué au texte final, soit en étudiant leurs dossiers de carrière pour faire ressortir leurs origines intellectuelles, et donc leur qualification juridique, et leur compétence telle qu'elle a pu être appréciée par leurs supérieurs hiérarchiques à travers leurs appréciations sur les fiches de notation. La première méthode n'a pu encore être réalisée ainsi qu'il a été indiqué. La seconde se heurtait à des difficultés importantes. Les personnels du ministère du Travail sont un champ d'étude quasiment inexploré¹. Répondre aux questions « Qui étaient les rédacteurs du ministère, quel était leur professionnalisme, quelles compétences pouvaient-ils mettre en œuvre ? » imposait d'avoir accès à leurs dossiers personnels. Il fallait donc obtenir une dérogation car moins d'une demi-douzaine de rédacteurs sur les 251 recensés était née il y a plus de 120 ans².

Le travail a donc porté sur les dossiers personnels des rédacteurs relevés sur l'annuaire du ministère de 1933, dernier annuaire qui donne une liste des rédacteurs et sur l'état nominatif des corps des administrateurs civils, administrateurs adjoints, assistants administrateurs et agents supérieurs à la fin 1945. Ceci permettait d'avoir une majorité des agents des premiers temps du ministère ainsi que ceux, recrutés après 1933, et toujours en fonction en 1947. Une cote a été trouvée pour 183 d'entre eux soit 72,9 %. 168 dossiers ont été exploités³.

L'étude des cadres des administrations à partir de leurs dossiers administratifs est rare en raison des difficultés d'accès. Elle porte donc sur le XIX^e siècle⁴ ; pour le XX^e siècle, malgré quelques exceptions⁵ pratique-

1 LATTIS, *Histoire du ministère du Travail : jalons pour un inventaire*, note finale, février 1998, p. 66-68.

2 Ce qui a entraîné un retard important dans le dépouillement des archives.

3 Certains n'ont pas été trouvés ou se sont révélés inexploitable.

4 Royer, Martinage et Lecocq, *Juges et notables au XIX^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 1982 ;

Charle (Christophe), *Les élites de la République 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987 ;

De Luca (Virginie), *Aux origines de l'État providence. Les inspecteurs de l'Assistance publique et l'aide sociale à l'enfance (1820-1930)*, Paris, INED, 2002.

5 Bodiguel (Jean-Luc), *Les anciens élèves de l'ENA*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978 ;

Bodiguel (Jean-Luc), *Les magistrats, un corps sans âme ?*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1991.

ment tout reste à faire, ce qui permet de souligner l'intérêt de cette recherche. Cette rareté imposait de ne pas en rester à la seule recherche de leurs qualifications juridiques saisies à travers leurs diplômes et les appréciations de leurs supérieurs. Il fallait en profiter pour retracer leur milieu social et professionnel. Toutefois, étant secondaire par rapport au thème du contrat de recherche, il ne pouvait être question d'une analyse sociologique systématique qui aurait nécessité de consacrer au dépouillement des dossiers un temps beaucoup plus long. Des pans entiers de ces dossiers n'ont pas été dépouillés comme le courrier échangé par l'intéressé et son administration, les recours que certains ont formés contre des décisions, les congés maladie, etc., alors que leur étude aurait permis de mieux cerner les rédacteurs.

Ce travail porte sur une catégorie particulière d'agents publics : le personnel supérieur d'une administration centrale, c'est-à-dire les rédacteurs, sous-chefs de bureau, chefs de bureau, sous-directeurs et directeurs de l'administration centrale qui formaient l'encadrement supérieur des administrations centrales jusqu'en 1945¹. C'est, à notre connaissance, la première recherche effectuée à partir des dossiers de personnels sur les cadres des ministères de la première moitié du xx^e siècle. Elle se démarque de la plupart des travaux historiques qui analysent les employé(e)s, plus d'ailleurs ceux du privé (la Régie Renault) que du public², qui portent sur la période la plus récente, comme les receveurs des Postes de 1944 à 1973³, ou au contraire principalement sur le xix^e siècle comme le travail de V. De Luca sur les inspecteurs de l'Assistance publique de 1820 à 1930, qui ne concernent pas le personnel supérieur des administrations, comme le travail des Ozouf sur les instituteurs, ou qui portent sur un ministère très largement féminisé dès l'Ancien Régime comme les Postes⁴.

Ce travail a permis, dans un premier temps, d'appréhender le milieu social et culturel des rédacteurs. La pénurie d'hommes, due à la guerre 1914-1918, a incontestablement favorisé l'implantation des femmes au ministère. Les rédacteurs sont largement provinciaux, également partagés entre « bourgeoisie » traditionnelle, famille de la fonction publique et familles en voie d'ascension sociale. Les hommes manifestent un grand conformisme social qui se traduit par l'importance du nombre des mariés et leur nombre d'enfants⁵. Le taux de célibat très élevé et le très faible nombre

1 Ainsi que sur les administrateurs civils et agents supérieurs ex-rédacteurs après cette date.

2 Gardey (Delphine), *Un monde en mutation. Les employés de bureau en France 1890-1930. Féminisation, mécanisation, rationalisation*, thèse de doctorat d'histoire, université Paris VII, 1995, t. II : *Employées et employés de bureau aux usines Renault de la création de l'entreprise à la fin des années 1920*.

3 Join-Lambert (Odile), *Le receveur des Postes entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Paris, Belin, 2001.

4 Bachrach (Susan), *Dames employées. The Feminization of postal work in Nineteenth-Century France*, Binghamton, Haworth Press, 1984.

5 Darbel (Alain) et Schnapper (Dominique), 1969 ; Quarré et Minczelez, 1981.

d'enfants des femmes mariées peuvent être imputés à l'obligation qui leur est faite d'amputer une part importante de leur vie personnelle pour pouvoir se confronter professionnellement à armes égales avec les hommes.

La promotion interne, plus forte pour elles que pour les hommes, tient à la fois à l'élévation du niveau de leur formation et à la faiblesse du nombre d'hommes après 1918. La littérature parle beaucoup de la médiocrité des candidats et des concours mais cette affirmation n'a pu être étayée faute de renseignements sur le taux de sélectivité des concours¹. Les rédacteurs sont des juristes et leur nombre ne fera qu'augmenter avec le temps. Les femmes le sont légèrement moins, étant plus nombreuses à avoir profité d'une importante promotion interne. Ce sont, sans surprise, les cadres supérieurs qui sont les plus diplômés mais le nombre de docteurs en droit (moins de 10 %) est plus faible qu'on aurait pu le penser. La nature des épreuves du concours de rédacteur comme leurs coefficients montrent qu'on est progressivement passé d'une forte spécialisation dans les domaines de compétence du ministère à des juristes plus généralistes avec, à la veille de 1939, l'apparition de préoccupations économiques. Les fiches de notations soulignent, avec de remarquables exceptions, que l'ensemble de ces cadres est à l'image de l'administration de l'époque : faiblesse générale du niveau, sélection insuffisante, consciencieux et travailleurs (et encore pas tous), enfermés dans leur domaine de spécialité. En particulier, un certain nombre de rédacteurs ne semblent pas avoir eu les compétences qu'on attendait d'un administrateur civil, ce qui pèsera lourdement sur le ministère au-delà même des années soixante-dix. Seuls quelques-uns ont pu être qualifiés de « très grand commis », de « grand serviteur de l'État ».

La question de la participation des fonctionnaires de l'administration centrale à la fabrication du droit du travail reste, en définitive, ouverte. Il aurait été illusoire, si nous en avions eu l'idée, de penser qu'une recherche sur le personnel allait permettre de répondre à la question posée. Il faut chercher ailleurs les éléments susceptibles de prouver ou d'infirmer l'idée selon laquelle les administrations centrales participent effectivement à la fabrication du droit. On ne peut, en effet, établir un lien entre qualité des personnels et participation à l'élaboration de la réglementation. Les bureaux ont une mémoire et des dossiers. Tel élément, transmis à l'échelon supérieur, peut être retenu ; s'il ne l'est pas, il ressortira à une prochaine occasion. Il n'y a pas besoin, pour cela, de disposer de fonctionnaires exceptionnels. L'immobilisme des rédacteurs, par la mémoire qu'il leur donnait, pouvait leur fournir des moyens de participer à la fabrication du droit plus sûrement, peut-être, que la trop rapide rotation actuelle des administrateurs civils.

¹ Il a été impossible de retrouver dans les archives le nombre des candidats, des admissibles et des admis.

• Les structures

Contrairement à la recherche menée sur les rédacteurs, qui a pu bénéficier de la consultation des dossiers de carrière, celle consacrée aux structures a pâti des problèmes de sources qui ne tiennent pas seulement à l'indisponibilité de certains fonds d'archives mais qui s'expliquent aussi par le fait que l'administration est en réalité très peu disserte sur son propre fonctionnement. Un certain nombre de traits marquants de l'organisation du ministère pour faire face à sa mission d'élaboration peuvent cependant être tirés de cette analyse.

– Le premier est l'élargissement des domaines couverts par l'administration du travail. Quand le ministère du Travail est créé en 1906, la réglementation est essentiellement élaborée par le deuxième bureau de la Direction du travail, le premier étant plutôt chargé des enquêtes et des statistiques et le troisième des aspects collectifs, encore peu organisés.

Le deuxième bureau est significativement dénommé soit bureau de la réglementation du travail, soit bureau de l'inspection du travail. Ses compétences recouvrent en effet les lois et décrets dont l'application est contrôlée par les inspecteurs du travail. Il s'agit des textes sur la loi de 1892 sur le travail des enfants et des femmes et de ceux qui portent sur la durée du travail, l'hygiène et la sécurité et le paiement des salaires.

Ces attributions vont s'étendre pendant l'entre-deux-guerres. En 1939, la Direction générale du travail et de la main-d'œuvre comprend désormais neuf bureaux qui témoignent de l'importance prise par les questions de main-d'œuvre, d'allocations familiales, de congés payés, et surtout de relations collectives, après 1936. L'élaboration de la réglementation du travail devient plus diffuse, partagée entre les différents bureaux, même si le cinquième bureau « réglementation du travail » y occupe encore une place déterminante.

Après la seconde guerre mondiale, l'élargissement des compétences de la Direction du travail se poursuit. La collaboration des employeurs et des salariés au sein des comités d'entreprise, la productivité, la formation professionnelle s'imposent comme des questions majeures dont certaines ne sont plus seulement traitées par des bureaux mais par des sous-directions.

– Le deuxième enseignement porte sur la nature du travail juridique effectué par les bureaux. Avant la première guerre mondiale, le travail du deuxième bureau consiste d'abord à appliquer les lois et les règlements, c'est-à-dire à instruire les plaintes adressées au ministre, à préparer les circulaires, à examiner les décisions juridiques en matière de réglementation du travail en vue de les réformer éventuellement dans l'intérêt de la loi, à instruire, pour avis, les recours en grâce portés devant le Président de la République. En matière d'élaboration *stricto sensu*, le deuxième bureau est chargé d'élaborer les décrets et arrêtés prévus pour l'exécution de la législation existante et de leur modification. Il a également pour

attribution de suivre la législation internationale du travail et d'élaborer les conventions internationales.

C'est un travail de dossier qui comporte deux facettes. La première est de nature documentaire. Il s'agit de récolter des données de type juridique (projets ou propositions de lois relatifs au même sujet – les précédents –, législation étrangère, jurisprudence) ainsi que les avis formulés par les instances consultatives et les résultats des enquêtes menées par les inspecteurs du travail, les chambres de commerce ou les syndicats. La seconde facette est rédactionnelle. Il s'agit aussi d'écrire des textes bien rédigés, lisibles, d'interprétation aisée, qui limitent le plus possible le contentieux.

Ce trait dominant du travail de bureau commence à être contesté après la seconde guerre mondiale. Les forces de la Résistance qui prennent les rênes du ministère du Travail à la Libération lui reprochent son juridisme et sa bureaucratie et souhaitent l'ouvrir aux réalités du monde du travail, à l'économie et aux sciences sociales. Du point de vue des structures, cela se traduit par la création d'un centre d'études et de la *Revue française du travail* qui, pendant environ deux ans, s'ouvre assez largement aux syndicalistes et aux universitaires, publie des enquêtes fouillées et s'intéresse beaucoup aux expériences étrangères, à côté de travaux juridiques plus classiques.

Avec le début de la guerre froide et après les grandes réformes de la Libération, les ambitions quasi révolutionnaires sont abandonnées. La *Revue française du travail* souffre d'« indolence » et l'ouverture se limite aux initiatives d'une petite équipe rassemblée autour d'Olga Raffalovich à la sous-direction des relations professionnelles. Avec l'arrivée de Pierre Laurent, en 1956, les structures sont modifiées par la création de services transversaux auprès du directeur général et une réorganisation des services de main-d'œuvre et d'emploi visant à les adapter à l'évolution économique, mais les bureaux gardent leurs compétences traditionnelles.

Dans les années soixante, ce juridisme persistant est vivement remis en cause par une nouvelle génération d'agents, plus jeunes et souvent contractuels, qui, au sein du Fonds national de l'emploi ou dans certains services de main-d'œuvre, cherchent à développer une politique active de l'emploi. En 1966, 46 % des hauts fonctionnaires du ministère du Travail interrogés par des sociologues estiment que la Direction générale du travail et de l'emploi fait trop de juridisme.

Au bout du compte, cette évolution témoigne d'une dissociation croissante, au sein de la Direction du travail, entre une approche juridique, de protection des travailleurs ayant un contrat de travail, longtemps empreinte d'une certaine noblesse, et une approche économique, qui considère que le social ne peut être traité indépendamment des questions économiques.

– Le troisième et dernier enseignement de cette recherche sur les structures et l'organisation a trait au rapport de la Direction du travail avec son environnement. Les travaux menés par Michel Cointepas sur Arthur Fontaine, directeur du Travail pendant plus de vingt ans, dessinent clairement un modèle originel où la Direction du travail apparaît comme une institution pivot d'une « nébuleuse réformatrice » composée de politiques, d'universitaires, de syndicalistes modérés, etc., engagée dans un combat de longue haleine pour la protection légale des travailleurs. Sa méthode est progressive. Il s'agit d'avancer pas à pas, sans brusquer notamment le Sénat conservateur qui a la faculté de bloquer les projets mais qui n'est pas insensible aux initiatives capables de promouvoir la paix sociale ou à celles qui visent à protéger certaines catégories de travailleurs particulièrement vulnérables.

Ce modèle ne survit pas à la première guerre mondiale. La nébuleuse réformatrice disparaît dans l'entre-deux-guerres et le rôle des associations et des réseaux décline au profit du rôle direct joué par les organisations syndicales et professionnelles. Celles-ci en effet participent de fait à l'élaboration d'une réglementation à base contractuelle, c'est-à-dire de textes qui sont pris, en matière de durée du travail notamment, après avis, voire après accord, des organisations patronales et ouvrières intéressées. Après 1936, cette technique va être également mise en œuvre pour l'application de la loi sur les 40 heures et de la loi sur les conventions collectives. Dans ces matières, l'administration ne joue plus un rôle d'aiguillon, mais bien davantage un rôle de conciliatrice.

Après la Seconde Guerre mondiale, la collaboration entre l'administration et les organisations syndicales et professionnelles va être systématisée par la création de multiples comités, conseils et commissions consultatives, dessinant ainsi une nouvelle manière d'appréhender la fabrication des textes avec une administration en retrait par rapport au Parlement, seul détenteur de la légitimité démocratique en matière législative, et les « partenaires sociaux », incarnant la société « réelle ». En réalité cependant, cette collaboration va se limiter, pour l'essentiel, à des questions techniques, les grands conseils, comités ou commissions, comme la Commission supérieure des conventions collectives par exemple, servant davantage de chambre d'écho aux revendications des organisations qui y sont représentées.